مركز الأهرام للترجمة والنشر



المعونة الأجنبية لدعم الديموقراطية

هل هى تمويل لنشر الفضيلة؟

المحرران

مارينا أوتاوى وتوماس كاروذرز

ترجمة الدكتور : محمود بكر

المعونة الأجنبية لدعم الديموقراطية
هل هى تمويل لنشر الفضيلة؟

المعونة الأجنبية لدعم الديموقراطية
هل هى تمويل لنشر الفضيلة؟

المحرران
مارينا أوتاوى
وتوماس كاروذرز

ترجمة الدكتور محمود بكر

مؤسسة كارنيجى للسلم الدولى
واشنطون العاصمة

الطبعة الأولى

١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م

الناشر: مركز الأهرام للترجمة والنشر

مؤسسة الأهرام - شارع الجلاء - القاهرة

تليفون : ٥٧٨٦٠٨٣ - فاكس : ٥٧٨٦٨٣٣

تصميم الغلاف

الفنان / هشام بهجت

المحتويات

الباب الثالث: آسيا

الباب الرابع: أوروبا الشرقية

الباب الخامس: أمريكا اللاتينية

الباب السادس: خاتمة

تمهيد

يحوز دور المجتمع المدنى الذى يتنامى وينتشر حاليا بسرعة فى الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، داخل البلدان وعبر حدودها، اهتماما فى أوساط كثيرة. ويعقد بعض الأفراد آمالا كبيرة على المجتمع المدنى باعتباره مستودعا فريدا للقيم والفعالية والنزعة التطوعية. ويشعر آخرون بالقلق من آثار انتشار المنظمات غير الحكومية ويجادلون بأن الحكومات مازالت هى المصدر الشرعى للنظام والسلطة وأن الإفراط فى تفويض المواطنين بالقيام بأشياء كثيرة قد يصبح مصدرا للاختناق السياسى المحلى والعجز الدولى.

إن الجدل والمناقشات حول المجتمع المدنى تسود، بصورة خاصة، فى ميدان التحول إلى الديموقراطية. وبعد ارتداء المنشقين الأبطال فى أوروبا الشرقية عباءة المجتمع المدنى فى الثمانينيات، اعتبر المفهوم فجأة عنصرا رئيسيا فى "الموجة الثالثة" للديموقراطية التى انتشرت فى شتى أرجاء العالم خلال تلك السنوات. وأصبحت برامج المساعدة التى تهدف إلى دعم المجتمع المدنى جزءا رئيسيا من جهود تعزيز الديموقراطية التى تقوم بها وكالات المعونة الغربية والمؤسسات الخاصة والمنظمات غير الحكومية الدولية. وتحت عنوان مثل هذه المساعدة، تتلقى الآن آلاف المنظمات غير الحكومية فى العالم النامى ومجتمعات ما بعد الشيوعية فى أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتى السابق التدريب والمشورة والدعم المالى.

ولإدراكنا قدر المساهمة التى قدمها مجتمع مدنى نشيط فى أمريكا طوال تاريخها، يصعب علينا عدم الاعتقاد بأن تشجيع المجتمع المدنى فى الخارج محاولة جديرة بالاهتمام. وفى نفس الوقت، من الطبيعى أن نسأل ما الذى يمكن أن تحققه

المعونة فى هذا الميدان فعلا. يتناول هذا الكتاب الذى جاء فى الوقت المناسب بدقة ذلك السؤال. لقد قام محررا هذا الكتاب، وهما خبيران رائدان فى مجال تشجيع الديموقراطية، بتجميع مجموعة من المؤلفين الموهوبين، يحظى كل واحد منهم بخبرة عملية فى مجال المعونة المقدمة إلى المجتمع المدنى سواء عند طرفيها، المانحين أو المتلقين. وطلب المحرران منهم التصدى لمجموعة من الأسئلة تتسم بالتحديات: ما المفاهيم المتعلقة بالمجتمع المدنى التى يستخدمها مقدمو المعونة؟ وكيف تتعلق هذه المفاهيم بالحقائق المحلية فى البلدان المتلقية للمعونة؟ أين يمكن أن تحدث البرامج فرقا، وأين تكون قاصرة؟ وكيف يمكن تحسين المعونة المقدمة إلى المجتمع المدنى؟ وكانت النتيجة مجموعة من المقالات تتسم بالصراحة غير العادية، مع دراسات حالة من آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وإفريقيا وأوروبا الشرقية، ذهبت إلى أبعد حد لتجيب عن الأسئلة الأساسية حول مجال لا يزال يشهد نموا متسارعا وهو تقديم المساعدة الدولية.

ويؤدى تنوع المؤلفين إلى آفاق متعارضة تثرى الكتاب. وفى نفس الوقت، تظهر العديد من الاستنتاجات المشتركة. وبصورة أكثر عمومية، يتفق المؤلفون على أن تطور المجتمع المدنى هو شىء قيم، بل مجال ضرورى لتركيز المعونة الغربية العامة والخاصة. ويثير المؤلفون أيضا أسئلة مهمة بشأن التركيز المحدود لمعظم المعونات المقدمة إلى المجتمع المدنى ولاسيما التركيز على تقديم المساعدة إلى المنظمات غير الحكومية ذات التوجه الغربى العاملة فى مجال الدفاع عن الصالح العام، ويحثون الجهات المانحة على إقامة شبكة أوسع. وقام المؤلفون أيضا بالتركيز على الكثير من الخيارات السياسية الشائكة الموروثة فى مجال تقديم المعونة إلى المجتمع المدنى وتفجير فقاعة فكرة أن تطور المجتمع المدنى هو مجال غير سياسى آمن بعض الشىء. وأخيرا، يجدون الكثير من القصور فى الأساليب اليومية لتنفيذ مثل هذه المعونة ويشيرون إلى بعض العلاجات المفيدة.

ومن الواضح أن تقديم المعونة إلى المجتمع المدنى هو مجال له مستقبل. ويساعد هذا الكتاب على رسم طريق لهذا المستقبل وأعتقد أنه يشكل جزءا مهما منه. ويملؤنى الفخر بأن تضطلع مؤسسة كارنيجى بمشروع البحث هذا ويسرنى أن أقدم لكم النتائج.

جيسيكا. ت. ماثيوز

رئيسة مؤسسة كارنيجى للسلم الدولى

شكــر

نود تقديم الشكر إلى مايكل فولى لقيامه بتقديم تعليقات تتسم بالعمق على مشروع مخطوط الكتاب وكذلك إلى ويل بارندت لمساعدته فى بحث هذا الكتاب. وقامت ديانا كريستنسن بتناول إعداد المخطوط بمهارة فائقة وكفاءة. وساهم كل من أليس فيليبس ولين ويتكر فى التحرير وإعداد النسخة للطباعة. وقام كذلك كل من تريش رينولدز وشيرى بيتيت من قسم المطبوعات بمؤسسة كارنيجى بتوجيه العملية بسلاسة من مرحلة المخطوط إلى أن أصبح كتابا. ونحن مدينون لمؤسسة فورد، ولاسيما لمهناز إسباهانى، بالدعم المالى الذى جعل هذا المشروع ممكنا.



مقدمة



ازدهار عالم تقديم المعونة إلى المجتمع المدنى

توماس كاروذرز ومارينا أوتاوى

زادت المعونة الأمريكية التى تهدف إلى تعزيز تنمية المجتمع المدنى فى بلدان أخرى زيادة كبيرة فى السنوات العشر الماضية. وفى مائة بلد تقريبا فى أمريكا اللاتينية وإفريقيا وآسيا والشرق الأوسط وأوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتى السابق حيث تعمل حكومة الولايات المتحدة فى تقديم المساعدة من أجل الديموقراطية، يشكل تقديم المعونة إلى المجتمع المدنى فى كل مكان جزءا من حافظة المشروع. إن زيادة تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى ليست بحال من الأحوال ظاهرة تقتصر على حكومة الولايات المتحدة. فكثير من المؤسسات الخاصة الكبيرة الأمريكية والأوروبية واليابانية تعمل بنشاط فى هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك، بدأت كافة الجهات المانحة الثنائية الرئيسية العاملة فى مجالى الديموقراطية وحسن الإدارة والتنظيم فى إيلاء اهتمام بتنمية المجتمع المدنى. كما اضطلع عدد من المؤسسات الدولية بهذا الموضوع. وفى جميع أنحاء العالم، يستمع المرء إلى الموظفين العاملين فى مجال تقديم المعونة والمتلقين لها وهم يتحدثون عن المجتمع المدنى وأهميته فى تحقيق الديموقراطية. ويعلن موظفو المعونة بسعادة أن لديهم «مجتمعا مدنيا يتحاور مع الحكومة» أو «مجتمعا مدنيا متطورا بشكل كبير». ويشعر بعض متلقى المعونة بأنهم مضطرون إلى أن يؤكدوا للزوار الأجانب أنهم «ممثلو المجتمع المدنى» وأن الهدف الأساسى لجهودهم هو «جعل المجتمع المدنى قويا ومستقلا». إن المصطلح الذى كان نادرا ما يستخدم فى مجتمع المعونة منذ عشر سنوات أصبح مفهوما موجودا فى كل مكان فى المناقشات والوثائق حول النهوض بالديموقراطية فى جميع أنحاء العالم.

وفى نفس الوقت، تتدفق المقالات والكتب بأعداد كبيرة من الدوائر الأكاديمية عن نظرية المجتمع المدنى وطبيعة تطوره. ويهيمن تحليل التعاريف على المناقشات بالرغم من أن مزيدا

من الأعمال تظهر الآن بشأن أنماط تنمية المجتمع المدنى فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال فى أجزاء مختلفة من العالم، ولاسيما فى أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية.

وفى نظر العديد من المانحين والمتلقين، بل وحتى الكثيرين من المنظرين الديمقراطيين، تعد دائما فكرة المجتمع المدنى قوة إيجابية من أجل الديموقراطية، بل إنه فى الواقع القوة الأكثر أهمية، فكرة لا يمكن معارضتها. إن مجتمعا مدنيا نشيطا ـ والوصف المختار له هو «النابض بالحياة» ـ يعد القوة التى يمكنها أن تخضع الحكومات للمساءلة وهو أيضا الأساس الذى يمكن أن تنبنى عليه ثقافة سياسية ديموقراطية حقيقية. وينبنى على هذا الافتراض الفكرة المتعلقة بأن تشجيع تنمية المجتمع المدنى هو مفتاح بناء الديموقراطية.

ويتعمق هذا الكتاب فى هذه الافتراضات المتعلقة بالمجتمع المدنى وازدهار عالم تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى. ويقبل إلى حد بعيد فكرة أن الديموقراطية تتطلب مشاركة مستمرة وفعالة فى الشؤون العامة لمواطنين منظمين فى جماعات مصالح كبيرة ومتنوعة، بدلا من مجرد إدلاء أفراد غير منظمين بأصواتهم بشكل دورى. ويشترك أيضا فى الافتراض الشائع بأن الديموقراطية تتطلب مواطنين واعين مدنيا يجمعون بين فهم النظام السياسى والثقة به مع النزوع إلى الشك بصورة صحية فى أداء وحسن نية السياسيين. وينطلق من الاعتقاد بأن من المفيد والمهم لمؤيدى الديموقراطية العمل من أسفل إلى أعلى بدلا من أعلى إلى أسفل فى المجتمعات النامية وتلك التى تمر بمرحلة انتقال. والقضية التى يطرحها بعض المؤلفين هى افتراض أن الأنشطة التى تندرج تحت عنوان «مساعدة المجتمع المدنى» تؤدى إلى أنواع من النتائج بعيدة المدى تعد بها الجهات المانحة صراحة أو ضمنا من خلال وضع إطار لمعوناتهم باستخدام مصطلحات شاملة كهذه. والمشكلة ليست ببساطة أن جهود المانحين محدودة النطاق، ومن ثم تكون آثارها محدودة فحسب ـ فهذا شىء لا يمكن تجنبه فى أى برامج للمساعدة. بل، تكمن المشكلة فى مفهوم المجتمع المدنى الذى يصوره المانحون فى برامج المساعدة والطرق التى يقدمون بها هذه المعونة.

زيادة المساعدة من أجل الديموقراطية

فى منتصف الثمانينيات، بدأت الولايات المتحدة وديموقراطيات أخرى غنية وراسخة تخصص مبالغ مالية متزايدة لما أصبح معروفا " بالمساعدة من أجل الديموقراطية ": وهى برامج معونة مصممة بشكل خاص إما لمساعدة البلدان غير الديموقراطية لتصبح ديموقراطية أو لمساعدة البلدان التى بدأت مراحل التحول نحو الديموقراطية لدعم نظمها الديموقراطية. وتكرس حكومة الولايات المتحدة حاليا أكثر من ٥٠٠ مليون دولار سنويا

لهذه الأنشطة، مع عدد من الوكالات الأمريكية (أساسا الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) ومعها منظمات غير حكومية تمولها الولايات المتحدة (مثل الوقف الوطنى من أجل الديموقراطية ومؤسسة آسيا والمؤسسة الأوروبية/ الآسيوية) تتولى مسؤولية وضع البرامج المناسبة وتنفيذها. وتحول أيضا الكثير من الجهات المانحة الأخرى ثنائية الأطراف، بما فى ذلك معظم البلدان الأوروبية الرئيسية وكذلك كندا وأستراليا واليابان وآخرين إلى ميدان المعونة من أجل الديموقراطية. وتبعها عدد من المؤسسات الدولية من بينها الأمم المتحدة ومنظمة البلدان الأمريكية ومنظمة التعاون والأمن فى أوروبا وآخرون. وخلال فترة قصيرة نسبيا من الزمن، أصبحت المساعدة من أجل الديموقراطية جزءا مهما من التعاون الإنمائى والعلاقات الدولية بصورة عامة.

وهناك عاملان أساسيان ساعدا على ازدهار المعونة من أجل الديموقراطية. الأول هو الاتجاه الديموقراطى العالمى فى حد ذاته. فمع انتشار الانفتاح الديموقراطى فى أمريكا اللاتينية وأجزاء من آسيا فى الثمانينيات، ثم ظهوره فى أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتى السابق ومنطقة إفريقيا جنوبى الصحراء فى بداية التسعينيات، سعت الديموقراطيات الراسخة إلى الاستجابة لهذا التحول بشكل إيجابى. وبالرغم من احتفاظ الولايات المتحدة ومعظم البلدان الأخرى فى منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى فى كثير من الأحيان بعلاقات صداقة مع نظم غير ديموقراطية، فإنه بمجرد أن يبدأ بلد غير ديموقراطى انفتاحا ديمقراطيا، تعمد الديموقراطيات الراسخة إلى دعمه. وهى تفعل ذلك من منطلق إحساس مثالى عام بأن الديموقراطية هى أفضل نظام سياسى وعن الإيمان بأن النظم الديموقراطية يحتمل أن توجد شركاء سياسيين واقتصاديين أفضل فى الأجل الطويل.

والعامل الثانى هو نهاية الحرب الباردة. فخلال الحرب الباردة، كانت الجهود التى تبذلها الولايات المتحدة والديموقراطيات القوية الأخرى للتأثير على التطور السياسى الداخلى للبلدان الأخرى مرتبطة فى الغالب بأهداف الأمن. وتجنبت وكالات المعونة داخل الجهات المانحة الغربية الرئيسية العمل ذا التوجه السياسى، معتبرة ذلك مجالا خطرا محتملا على القائمين على التنمية. وفى معظم البلدان النامية، كانت نزعة الشك ومقاومة البرامج السياسية التى ترعاها جهات أجنبية خارجية عالية بدرجة يمكن فهمها مما وفر القليل من الأرض الخصبة لمثل هذا العمل. وقللت نهاية الحرب الباردة بدرجة كبيرة من التوترات والحواجز الأيديولوجية فى أجزاء كثيرة من العالم كما قللت بشكل كبير افتراض أن أى معونة موجهة سياسيا يكون الدافع وراءها شواغل الأمن. وقد يسرت نهاية الحرب الباردة، مقترنة بالزيادة السريعة فى عدد حالات الانفتاح الديموقراطى، زيادة جهود المعونة الموجهة نحو دعم الديموقراطية بشكل صريح.

ولم تكن مساعدة المجتمع المدنى مكونا رئيسيا فى المعونة من أجل الديموقراطية فى بداية الأمر. ففى المرحلة الأولى، التى بدأت أساسا فى منتصف الثمانينيات إلى أوائل التسعينيات، ركزت الجهات المانحة على الانتخابات. فقد تعهدت الولايات المتحدة وبلدان أخرى مانحة للمعونة بإرسال بعثات مراقبين عديدة لرصد الانتخابات ومشروعات إدارة الانتخابات لدعم إجراء انتخابات انتقالية كثيرة تجرى فى العالم النامى والبلدان الشيوعية السابقة فى أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتى السابق. وفى المرحلة الثانية، أضافت الجهات المانحة إلى حافظة مشروعاتها لتقديم المساعدة من أجل الديموقراطية عملية إصلاح مؤسسات الدولة الرئيسية، ولا سيما القضائية والتشريعية، لكى تصبح أكثر كفاءة وتمثيلا وخضوعا للمساءلة. وفى المرحلة الثالثة، التى ظهرت فى منتصف التسعينيات، بدأت الجهات المانحة التركيز على دعم المجتمع المدنى. وخلال السنوات الخمس أو السبع الماضية، انتشرت برامج المجتمع المدنى انتشارا واسعا. وفى معظم البلدان التى قامت بمحاولات للانتقال إلى الديموقراطية، تقوم جهات مانحة عديدة بكفالة برامج وُسمت صراحة بأنها " تقديم المساعدة من أجل المجتمع المدنى " وذات أهداف موجهة نحو الديموقراطية. وبشكل أوسع، أصبحت الفكرة العامة التى تنادى بأن تنمية المجتمع المدنى مسألة حاسمة للتحول نحو الديموقراطية تعويذة سحرية جديدة فى كل من دوائر المعونة والدوائر الدبلوماسية.

لماذا يتم تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى؟

ما أسباب الاهتمام المتنامى بتقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى كطريقة لتعزيز الديموقراطية؟ غالبا ما يفسر الأمريكيون حماسهم للموضوع كنتيجة منطقية للتقليد التوكفيلى الأمريكى(*). ومع التاريخ الطويل للنشاط الجماهيرى المتأصل الذى أعجب به الزائر الفرنسى منذ أكثر من ١٥٠ سنة والذى مازال يميز الديموقراطية الأمريكية عن ديموقراطية بلدان أوروبا الغربية، يحاجُّ البعض بأن الأمريكيين يميلون بالطبيعة إلى التركيز على المجتمع المدنى عندما يسعون إلى الترويج للديموقراطية فى الخارج. وبالنسبة للولايات المتحدة على الأقل، تفسر مساعدة المجتمع المدنى على أنها استقراء طبيعى للخبرة المحلية.

بيد أنه، ولسوء الحظ، لا تدعم الحقائق هذا التفسير. فطوال الحرب الباردة، كان مقدمو المعونة الأمريكية وصانعو السياسة ينفرون عادة من فكرة التنمية من أسفل إلى أعلى، خوفا من تحول النشاط السياسى الجماهيرى نحو حركات سياسية يسارية. فقد دعمت الولايات المتحدة فى كثير من البلدان «الطغاة الأصدقاء» المعادين للشيوعية الذين

(*) نسبة لألكسى توكفيل (١٨٠٥-١٨٥٩) السياسى الفرنسى الذى هاجر إلى الولايات المتحدة ومؤلف كتاب الديموقراطية فى أمريكا ١٨٣٥-١٨٤٠. (المترجم)

قمعوا بقسوة الحركات الشعبية. ويلغ المدى الذى ذهبت إليه الولايات المتحدة فى سعيها إلى تشجيع التحول نحو الديموقراطية فى بلدان أخرى، أن قامت بذلك بطريقة غير مباشرة من خلال تعزيز التنمية الاقتصادية، على أمل أن يؤدى النمو الاقتصادى إلى تحول ديموقراطى؛ أو دعم الأحزاب السياسية المعتدلة ضد التطرف السياسى فى المجتمعات المستقطبة، مثلما حدث فى أمريكا الوسطى فى الثمانينيات.

وكان الاستثناء فى العالم الشيوعى، حيث كان من المحتم أن يعارض النشطاء السياسيون الأيدلوجيات اليسارية بدلا من دعمها. وفى الثمانينيات، تحدت جماعات المجتمع المدنى الناشئة فى بولندا وتشيكوسلوفاكيا والمجر، وإلى مدى أقل فى الاتحاد السوفياتى وألمانيا الشرقية وبلغاريا، الحكم الشيوعى فى شجاعة. وساندت الولايات المتحدة هذه الجماعات، ماليا فى بعض الأحيان و دبلوماسيا فى أحيان أخرى. وعندما وقعت ثورات ١٩٨٩، حصل المجتمع المدنى فجأة على طابع مميز بوصفه مفتاح التحول نحو الديموقراطية فى أوروبا الشرقية. وكان «درس» سقوط سور برلين ـ المتمثل فى إمكانية أن يكون المجتمع المدنى قوة رئيسية للديموقراطية ـ قد أدرج فى برامج التحول نحو الديموقراطية فى التسعينيات التى جرى تنفيذها فى أجزاء كثيرة أخرى من العالم. ومن ثم، ينبغى النظر إلى مساعدة الولايات المتحدة إلى المجتمع المدنى كنتاج لتطورات وظروف تاريخية خاصة، عوضا عن كونها امتدادا محتوما للتقليد التوكفيلى الأمريكى. إن حقيقة أن الكثير من الجهات المانحة فى أوروبا الغربية، التى لا تعتمد على التقاليد التوكفيلية بالأسلوب الأمريكى، قد انجذبت إلى نفس النوعية من برامج معونة المجتمع المدنى مثل الولايات المتحدة تلقى الشك فى العامل التوكفيلى باعتباره التفسير السببى المقرر.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخبرات الأولية بأنواع أخرى من معونة الديموقراطية وأوجه القصور السياسى لكثير من عمليات التحول الديموقراطية المنتشرة، شجعت أيضا الولايات المتحدة والجهات المانحة الأخرى إلى التحول نحو دعم المجتمع المدنى كوسيلة لتعزيز الديموقراطية. وتمكن مقدمو المعونة من إدخال الانتخابات فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال، ولكنهم سرعان ما وجدوا أن الانتخابات فى حد ذاتها هى، فى أفضل الأحوال، مجرد خطوة أولية تماما تجاه إقامة مجتمعات ديموقراطية حقيقية. وعندما حولوا انتباههم إلى إصلاح مؤسسات الدولة كطريقة لتعميق النظم الديموقراطية الناشئة، وجدوا أن مثل هذه الجهود مثبطة للهمم على غير ما كان متوقعا. فقد كانت إرادة الإصلاح مفتقدة فى قمة هذه المؤسسات حيث شعر أصحاب المناصب العليا فيها أن سلطتهم باتت مهددة بشكل مباشر. وحتى الموظفين فى المستوى المتوسط والأدنى، الذين استكانوا إلى الروتين المريح، كثيرا ما أبدوا حماسا فاترا للتغيير. والأكثر أهمية، أن إصلاح المؤسسات

الحكومية كان مشروعا كبير النطاق لا تسايره جيدا الأموال المحدودة المتاحة، وهى مسألة مهمة بصورة خاصة لمقدمى المعونة الأمريكيين نظرا للخفض الحاد فى المعونة الخارجية الأمريكية فى التسعينيات. فمثلا، كان تمويل برنامج شامل للإصلاح القضائى بعيدا عن تفكير أى جهة مانحة فى أى بلد. وكانت المساعدة التى تستطيع تقديمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومعظم الجهات المانحة الأخرى متواضعة جدا فى أغلب الأحيان بحيث لا تستطيع إحداث فرق جوهرى فى مؤسسات الدولة الرئيسية فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال.

وبدا أن مساعدة المجتمع المدنى تتصدى لكل هذه المشكلات فى نفس الوقت. وباعتبارها منظمات جديدة فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال، لم يكن لجماعات المجتمع المدنى مصالح راسخة فى النظام القديم، ومن ثم بدت، بطبيعتها، متجهة نحو الإصلاح بشكل حقيقى. وبدت كذلك أنها مصدر محتمل للضغط من أجل الإصلاح الذى قد يطول القابضين على السلطة بصورة راسخة. ويأتى على قمة هذا كله أن هذه المنظمات كانت أيضا صغيرة لدرجة أن مبالغ المعونة المتواضعة كانت تشكل شيئا مهما بالنسبة لها. فيمكن لمنحة تبلغ ٢٠٠٠٠ دولار، وهى قليلة بشكل مثير للسخرية إذا استخدمت لإصلاح القضاء، أن تحدث كل الفرق بالنسبة لمنظمة مجتمع مدنى تناضل فى بلد فقير. لقد جعلت المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى هذه الضرورة فضيلة بتوفير تبرير نظرى لتقديم المساعدة على نطاق صغير وهو ما تمليه ميزانيات جهات مانحة كثيرة.

وفى الولايات المتحدة، عزز وصول إدارة كلينتون إلى السلطة فى أوائل عام ١٩٩٣، مع مجموعة جديدة من التعيينات السياسية فى الوظائف الرئيسية فى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الخارجية، التركيز على المجتمع المدنى. وبالرغم من أن إدارتى ريجان وبوش أكدتا على المستوى الخطابى أن المنظمات غير الحكومية كانت وسائل أفضل من الوكالات الحكومية للتصدى للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية، فعندما تعلق الأمر بالنهوض بالديموقراطية ركزتا اهتمامهما على الوكالات الحكومية. ولم يكن شاغلو الوظائف السياسية الذين شغلوا المناصب العليا فى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قبل عام ١٩٩٣ يميلون بصفة عامة إلى منهج يمتد من أسفل إلى أعلى لتحقيق الديموقراطية، أو التنمية بصورة عامة. بل وعلى العكس، جاء الذين عينهم كلينتون فى الحكومة من عالم المنظمات غير الحكومية، أقل تأثرا بالتحفظ المتلكئ لحركات المواطنين، وقاموا بناء على ذلك بتحويل التركيز على المساعدة من أجل الديموقراطية.

ما المجتمع المدنى؟

بالرغم من أن مصطلح «المجتمع المدنى» أصبح مألوفا جدا، فإن معناه مازال، فى كثير من الأحيان، محيرا. وقد ثار فى السنوات الأخيرة جدال نشيط فيما بين علماء السياسة

والفلاسفة حول تعريف هذا المصطلح. ولم تكن هذه المناقشات أكاديمية بحتة. بل على العكس، كان كل تعريف ينطوى على مسار مختلف ينبغى على الجهات المانحة أن تنتهجه لتعزيز المجتمع المدنى، ومن خلاله، تعزيز الديموقراطية. ومن ثم، فإنه من المفيد أن نستعرض بإيجاز بعض النقاط الرئيسية للجدل الأكاديمى قبل الانتقال إلى ما يعنيه مقدمو المعونة ومؤيدو الديموقراطية عندما يتكلمون عن المجتمع المدنى.

هناك قدر معقول من توافق الآراء بين الأكاديميين حول النظرة الواسعة إلى المجتمع المدنى باعتباره أحد العناصر الأساسية للمجتمع، بجانب الدولة والسوق. وفى هذا السياق، فإن المجتمع المدنى هو:

> عالم وسيط للترابط يقع بين الدولة والأسرة يزخر بمنظمات منفصلة عن الدولة وتتمتع باستقلال ذاتى فى علاقتها بالدولة ويشكلها طوعيا أعضاء المجتمع لحماية أو تعزيز مصالحهم أو قيمهم[١].

ويتفاوت عالم الترابط هذا تفاوتا كبيرا فى معظم المجتمعات، نظرا لأنه يتألف من جماعات تتراوح بين:

> جماعات مصالح «حديثة» مثل النقابات أو الروابط المهنية، ومنظمات الانتساب «التقليدية» القائمة على القرابة، أو العرق، أو الثقافة، أو الدين؛ وبين منظمات رسمية وشبكات اجتماعية غير رسمية قائمة على الولاءات الموروثة أو التبعية؛ وبين المؤسسات ذات الأدوار السياسية الخاصة كجماعات الضغط أو المناصرة والمنظمات التى تحتفظ بأنشطتها خارج النظام السياسى إلى حد كبير؛ وبين الروابط القانونية أو المفتوحة والمنظمات السرية أو غير القانونية مثل الماسونية أو المافيا أو مجموعات الثالوث بين الروابط التى تقبل الحالة السياسية الراهنة أو تلك التى تسعى لتحويلها بواسطة تغيير النظام السياسى[٢].

ومن وجهة النظر هذه، لا يعتبر المجتمع المدنى مفهوما معياريا: «لا توجد فضيلة غائية فى مفهوم المجتمع المدنى»[٣]. وفضلا عن ذلك، لا يقوم المجتمع المدنى بأى دور بسيط محدد بعناية أو يحتفظ بأى علاقة مع الدولة. فهو مستقل ذاتيا عن الدولة بدرجة كبيرة ولكنه قد يتشابك فى أجزاء منه مع الدولة أو يعتمد عليها. وبالرغم من أن أجزاء من المجتمع المدنى قد تتفاعل بانتظام مع الدولة، فإن أجزاء أخرى تبتعد عنها. وعلى نحو

مفهوم، فإن هذه الرؤية الواسعة للمجتمع المدنى تحظى بقدر قليل من القبول بالنسبة للمانحين، نظرا لأنها تشير إلى كيان أو قطاع أكثر شمولا وبدائية ونقصا فى الديموقراطية لا يدعو إلى النظر فى تقديم الدعم إليه.

ويركز مفهوم بديل آخر مؤثر للمجتمع المدنى على أهمية أنواع محددة من المنظمات أو الروابط بدرجة أقل مما يركز به على الدور الذى تقوم به روابط معينة فى دعم معايير الثقة وتبادل المصالح، أو ما يسميه روبرت بوتمان «رأس المال الاجتماعى». وتوفر هذه المعايير القاعدة الثقافية التى تبنى عليها المؤسسات الديموقراطية. ويحاجُّ بوتمان بأن مشاركة المواطنين فى فرق الإنشاد الجماعى وفرق لعبة البولنج وجمعيات المدرسين والآباء والمجموعات المدنية الأخرى تولد «تبادل المصالح المشترك وحل معضلات العمل الجماعى وتوسع الكيانات الاجتماعية» بحيث تساهم جميعها بطريقة مباشرة وغير مباشرة فى تحقيق التماسك الاجتماعى وإقامة الديموقراطية[٤]. ولا يحظى هذا الرأى بالنسبة للمجتمع المدنى كذلك بقبول كبير من قبل الجهات المانحة، ولا سيما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: فمن الصعب أن تقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مع وجود مبالغ محدودة من الأموال، والحاجة إلى تحقيق نتائج ملموسة فى أجل قصير، والصحافة المنتقدة والكونجرس الأكثر انتقادا والمتحفز دائما للتنديد بتبديد أموال دافعى الضرائب، بالدخول فى عملية إنشاء فرق للعبة البولنج باسم الديموقراطية.

وثمة مسألة أخرى تثير خلافا فى مناقشات الأكاديميين بشأن المجتمع المدنى هى علاقة المجتمع المدنى بالمجتمع السياسى. فغالبية الكُتاب يعتقدون أن المجتمع السياسى ـ أى الأحزاب السياسية والجماعات الأخرى التى تسعى صراحة لتحقيق سيطرة سياسية على الدولة ـ منفصل عن المجتمع المدنى. ومع ذلك، يؤكد البعض أن الخط الفاصل بين المفهومين غالبًا غير واضح. فعلى سبيل المثال، يرى كل من مايكل فولى وبوب إدواردز، أن الحركات الاجتماعية والجماعات السياسية الصريحة الأخرى تقوم بدور فعال فى تأييد الديموقراطية وهو ما يُعتقد أن المجتمع المدنى يؤديه. وباختصار، يؤكدان «أن الروابط السياسية قد تقوم بلا جدال بالأدوار التى قد يعهد بها إلى الروابط المدنية فى المناقشات الدائرة حول المجتمع المدنى، وقد تقوم بذلك على نحو أفضل»[٥] وينادى بعض المؤلفين فى كتاباتهم حول المجتمعات غير الغربية بإدماج الأحزاب السياسية فى المجتمع المدنى. لقد اختارت الجهات المانحة النظر إلى المجتمع المدنى والسياسى على أنهما عالمان منفصلان نظرا لأن القيام بذلك، كما سنرى فيما بعد، يساعد على الدفاع عن الادعاء بأنه يمكنه دعم الديموقراطية دون الانغماس فى السياسات الحزبية أو التدخل على نحو خاطئ فى السياسة الداخلية لبلد آخر.

إن الرأى الأكثر تأثيرا على الجهات المانحة، ولا سيما فى حكومة الولايات المتحدة، هو

القائم على أن المجتمع المدنى يتألف فقط من روابط طوعية تدعم الديموقراطية مباشرة وتشجع التماسك الديموقراطى. وتسعى هذه الروابط بشكل محدد للتفاعل مع الدولة، سواء للدفاع عن مصالح المواطنين أو معارضة السلوك غير الديموقراطى للدولة أو لجعل الدولة خاضعة للمحاسبة عن أفعالها أمام مواطنيها. وتفضل الجهات المانحة الجماعات التى تتفاعل مع الدولة من خلال أعمال المناصرة والمجموعات التى لا تتنافس صراحة على السلطة السياسية. وفى شكله الأنقى، يشدد هذا المفهوم المعيارى أيضا على أنه لا ينبغى لأى مجموعة أن تشجع الديموقراطية بفعالية فحسب لتكون جزءا من المجتمع المدنى، بل ينبغى أيضا أن تتبع الإجراءات الديموقراطية داخليا.

الترويج للمجتمع المدنى فى التطبيق

عندما يحاول مقدمو المعونة من الولايات المتحدة ومعظم البلدان المانحة دعم المجتمع المدنى كوسيلة لتشجيع الديموقراطية، ينتهى بهم الأمر إلى التركيز على مجموعة ضيقة جدا من المنظمات: منظمات غير حكومية محترفة مكرسة لأعمال المناصرة والتوعية المدنية بشأن القضايا التى تحقق المصلحة العامة المتعلقة مباشرة بإقامة الديموقراطية، مثل رقابة الانتخابات وتوعية الناخبين والشفافية الحكومية والحقوق السياسية والمدنية بصورة عامة. وتنشأ هذه المنظمات وفق أسس منظمات المناصرة غير الحكومية فى الولايات المتحدة وغيرها من الديموقراطيات الراسخة مع وجود إدارة معينة، وموظفين إداريين لدوام كامل ومقر، ومواثيق أو بيانات برسالتها. وقد درج بعض مقدمى المعونة الأمريكية على تسمية هذه المنظمات بـ «جماعات الديموقراطية»، وهو مصطلح من النادر استخدامه فى البلدان المتلقية نفسها.

والعضوية فى الكثير من هذه الجماعات، وليس كلها، قليلة ومن ثم فهى تتحدث باسم جموع الناخبين الذين لم يمنحوهم أى تفويض. ويغيب عن معظم برامج مساعدة المجتمع المدنى سلسلة كبيرة من أنواع أخرى من المنظمات التى تشكل المجتمع المدنى بصورة نمطية فى معظم البلدان، ابتداء من النوادى الرياضية والجمعيات الثقافية إلى المنظمات الدينية والشبكات الاجتماعية الأدنى من الناحية التنظيمية. وغالبا ما تقوم مثل هذه المجموعات، التى يصعب بلا شك مساعدتها، بأدوار مهمة فى تحقيق التحولات السياسية. وكثيرا ما تتلقى وسائل الإعلام والنقابات دعما من خلال برامج الديموقراطية، إلا أنها تقع خارج الجهود المصممة لتقديم المعونة للمجتمع المدنى بشكل محدد.

وقد بدأ المانحون، عقب اندفاعهم الأولى فى الاهتمام بهذا النطاق الضيق جدا من

المنظمات غير الحكومية المعنية بأعمال المناصرة والتوعية المدنية، فى توسيع نطاق برامج المجتمع المدنى التى تتسم بالتركيز على الديموقراطية. وهم يصلون بصورة متزايدة إلى المنظمات غير الحكومية التى تستهدف أعمال المناصرة التى تقوم بها القضايا الاقتصادية والاجتماعية بدلا من القضايا السياسية تحديدا. وقد تشمل هذه المجموعات المنظمات المعنية بالبيئة، ومنظمات المرأة، ومجموعات السكان الأصليين، وجمعيات مستأجرى المساكن، وجمعيات الأعمال التجارية وغيرها. وبالإضافة إلى ذلك، يحولون التركيز بعيدا عن الجماعات الموجودة فى عواصم البلدان المتلقية - التى حظيت دائما بالكثير من اهتمام الجهات المانحة فى المرحلة الأولية من تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى - إلى المزيد من المجموعات المحلية العاملة فى المدن الصغيرة أو البلدان أو القرى. إلا أن عملية توسيع النطاق كانت بطيئة وحذرة، وفى معظم الأحوال، واصلت الجهات المانحة، فى برامجها الموجهة نحو الديموقراطية، دعم المنظمات غير الحكومية القائمة بأعمال المناصرة والتثقيف المدنى الموجودة فى المناطق الحضرية.

وهناك أسباب عديدة لهذا التركيز. وبداية، تعتبر أعمال المناصرة والتثقيف المدنى أنشطة تسعى إلى إحداث تأثير مباشر على التطور السياسى. ومن خلال أعمال المناصرة تؤدى المنظمات غير الحكومية بعض الأدوار الرئيسية تجاه تحقيق الديموقراطية للمجتمع المدنى - التعبير عن مصالح المواطنين ومراقبة الدولة. ويتضمن التثقيف المدنى عادة جهودا لتعليم السكان المبادئ الأساسية للديموقراطية وإجراءاتها، فيتصل بالمثل مباشرة بالأهداف الديموقراطية للجهات المانحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الداعين إلى الديموقراطية تستهويهم فكرة العمل المدنى غير الحزبى كوسيلة لتحقيق تغيير سياسى. وتبدو هذه الفكرة براقة لنمط للنشاط التكنوقراطى السلمى العقلانى الذى يسمح لأطراف فاعلة خارجية بالتأثير على الحياة السياسية لبلدان أخرى دون «القيام بأدوار سياسية» صراحةً. إن المنظمات غير الحكومية جذابة نظرا لأنها تسعى إلى أداء العديد من الأدوار ذاتها التى تؤديها الأحزاب السياسية - مثل تمثيل المصالح وبناء المشاركة ومحاسبة الدولة - ليس من خلال المناشدة الأيديولوجية والمنافسة المنظمة فيما بين المجموعات السياسية المختلفة، ولكن على أساس العمل المدنى غير الحزبى. وهكذا فإن القوى الفاعلة فى المجتمع المدنى، التى يفترض أنها تسعى إلى جعل بلدانها أفضل من خلال التأثير على السياسات الحكومية، وليس من خلال السعى للسلطة، يمكنها أن تبدو أنها تشكل مجالا مناهضا للسياسة، عالما نقيا يحل فيه الالتزام بالقيم المدنية وقواعد المصالح العامة محل الانقسامات والمعتقدات والمصالح التقليدية.

وهناك أيضا سبب أكثر دنيوية لتفضيل الجهات المانحة للمنظمات غير الحكومية المحترفة. فهذه الجماعات لديها، أو يمكن تدريبها لتصبح لديها، القدرات الإدارية التى

تحتاجها الجهات المانحة للوفاء بمتطلباتها البيروقراطية. فيمكنها وضع مقترحات لتقديم المنح (عادة بالإنجليزية) والميزانيات والتقارير المحاسبية وتقارير المشروعات وجميع الوثائق الأخرى التى تطلبها الجهات المانحة من المستفيدين. وعلى النقيض من ذلك، هناك أنواع أخرى كثيرة من المنظمات داخل المجتمع المدنى فى البلدان النامية، ولا سيما الروابط غير الرسمية والحركات الاجتماعية وأنواع أخرى من الشبكات، غير مهيئة للاستجابة لاحتياجات الجهات المانحة من الناحية الإدارية.

وينبغى ملاحظة أن برامج المجتمع المدنى التى تشكل جزءا من المعونة المقدمة من أجل الديموقراطية ليست بالضرورة هى البرامج الوحيدة التى تدعمها الجهات المانحة ويتم توجيهها من خلال المنظمات غير الحكومية أو المجتمع المدنى بشكل واسع. فمنذ الثمانينيات، أنفقت الجهات المانحة نسبة متزايدة من المعونة الاجتماعية والاقتصادية ـ فى مجالات الصحة العامة وتنظيم الأسرة والزراعة والحد من الفقر وتنمية مشروعات الأعمال الصغيرة ـ من خلال المنظمات غير الحكومية فى البلدان المتلقية. ومن الواضح أن لهذه البرامج آثارا على تنمية المجتمع المدنى فى هذه البلدان، بالرغم من أنها غير مصممة صراحة لتنمية المجتمع المدنى كهدف لها. ونتيجة لهذا، دار جدل كبير بشأن ما إذا كانت المنظمات غير الحكومية التى تركز عملها أساسا على التنمية الاقتصادية والقضايا الاجتماعية تساهم فى الديموقراطية بدرجة أكبر مما تساهم به المنظمات التى تركز على الديموقراطية بشكل محدد. وبمقتضى هذه المقولة، تشجع جميع المنظمات غير الحكومية المشاركة، ومن ثم التفويض، وهذا هو الأساس الذى يمكن أن تبنى عليه الديموقراطية. ونحن لا نرفض فكرة أن جميع الأنشطة التى تتضمن مشاركة المواطنين تساعد على بناء رأس مال اجتماعى، ومن ثم يكون لها تأثير مباشر على الديموقراطية. بيد أننا وجدنا، من الناحية التحليلية، أن من المفيد أكثر التمييز بين المنظمات غير الحكومية التى تعاملها الجهات المانحة على أنها تعمل مباشرة فى مجال الديموقراطية وتلك التى ترى الجهات المانحة أنها تسهم فقط بطريقة غير مباشرة فى إقامة الديموقراطية. ومن ثم فإننا نركز فى هذا الكتاب على المعونة المقدمة للمجتمع المدنى التى تنفذ صراحة باعتبارها عملا لبناء الديموقراطية. ونحن نحاول دراسة المعونة الغربية المقدمة إلى المنظمات غير الحكومية بصفة عامة. كما أننا لا نحاول تقييم المساهمة الشاملة التى تقوم بها المنظمات غير الحكومية فى البلدان النامية.

عملية الجرد

إن هذا العالم المتنامى لتقديم المعونة إلى المجتمع المدنى تحت عنوان الديموقراطية مثقل بالتوقعات العالية. ويتعاظم حماس دعاة الديموقراطية بشأن المجتمع المدنى بما ينقل

إحساسا مندفعا بأنهم «يدركون شيئا ما» وأن المجتمع المدنى هو المفتاح الذى سيفتح الباب لدعم الديموقراطية فى كثير من البلدان التى بدأت تحولات ديموقراطية. إلا أن المستوى المتواضع لتمويل مساعدة المجتمع المدنى، والصعوبة المتأصلة للتدخل فى البلدان التى لا تتفهمها الجهات المانحة إلا بصورة جزئية، وصعوبة تغيير نسيج المجتمع، ونزعة الشك المستمرة حتى لدى الحكومات التى يجرى إضفاء الطابع الديموقراطى عليها وتقوم فيها المنظمات غير الحكومية بدور مشروع بجانب الرسميين المنتخبين، كل هذا يوحى بأن مساعدة المجتمع المدنى قد لا ترقى إلى الادعاءات التى تنسج حولها. ومع انقضاء التسعينيات الآن، وزيادة عدد الأسئلة التى تثار حول صحة ومستقبل «الموجة الثالثة» للديموقراطية، يحين الوقت الطبيعى للرجوع إلى الوراء وإجراء جرد لهذا الميدان. ويسعى هذا الكتاب للقيام بذلك. كما يهدف إلى توضيح الافتراضات والتوقعات المهمة التى تقدمها الجهات المانحة لمساعدة المجتمع المدنى، والأساليب والصيغ والطرق والإصلاحات الأساسية لبرامج المعونة نفسها وأنماط الأثر الذى تحدثه أو لا تحدثه.

لقد أصبح عالم معونة المجتمع المدنى أكبر من أن يسمح بدراسة منتظمة لهذا المجال بكامله. ومنهجنا البديل لذلك هو أخذ عينات مختارة على أساس إطار للمقارنة الإقليمية. ونركز على خمسة أقاليم رئيسية تتلقى معونة المجتمع المدنى - الشرق الأوسط وإفريقيا وآسيا واوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية. ونخصص لكل إقليم فصلين: دراسة واسعة المدى لمعونة المجتمع المدنى لذلك الإقليم، كتبها باحث من الولايات المتحدة أو أوروبا الغربية له خبرة عملية فى ذلك الإقليم؛ ودراسة قطرية محددة لمعونة المجتمع المدنى كتبها مواطن من ذلك البلد له خبرة واسعة كناشط فى المجتمع المدنى أو أكاديمى فى مجال تنمية المجتمع المدنى أو كليهما معا.

وينصب التركيز الرئيسى للدراسات على معونة المجتمع المدنى الممولة من حكومة الولايات المتحدة، والمصدر الرئيسى لها هو الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. كما تقدم بعض الفصول كذلك دراسة بشأن المعونة الأوروبية. وبالرغم من أننا نركز على المعونة الأمريكية، فإننا نفعل ذلك بسبب أنها متاحة لنا بشكل أكبر، وليس لأننا نرى أنها فريدة أو مهمة على نحو فريد. والواقع، أن الدراسات فى هذا الكتاب تؤكد إلى حد كبير اعتقادنا بأن القضايا الأساسية لمفهوم المعونة الأمريكية للمجتمع المدنى وتصميمها وتنفيذها وتأثيرها مماثلة إلى حد كبير لمعظم جهود المعونة الغربية الموجهة صراحة لتنمية المجتمع المدنى.

وتبين فصول هذا الكتاب أنه بينما تتبع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات المانحة الأخرى بشكل أساسى نفس منهج مساعدة المجتمع المدنى فى كل مكان، فإن

المجتمع المدنى يظهر خصائص مختلفة فى الأقاليم المختلفة. إذ أن التاريخ والثقافة وسمات منظمات المجتمع المدنى التى وجدت قبل أن تبدأ الجهات المانحة برامجها، ووجود أو غياب منظمات المجتمع المدنى بخلاف تلك التى تساعدها الجهات المانحة، تخلق جميعها سياقا لبرامج الجهات المانحة يكون ذا تأثير على نتائجها. ويشير مايكل شفتر، فى كتاباته عن أمريكا اللاتينية، إلى هذه الظاهرة على أنها «لغز المجتمع المدنى» - التحدى الذى تواجهه الجهات المانحة لتوفق بين تقاليد الإقليم بالنسبة للمجتمع المدنى، والمنظمات التى نشأت حديثا للضغط من أجل تحقيق التغيير السياسى، وبين آرائها الخاصة بشأن مجتمع مدنى فعال وديموقراطى. وكما يبين كل من كفن كونجلى ودان بترسكو، فإن هذا اللغز كان قد تم حله بسهولة نسبية فى أوروبا الشرقية، حيث سبق أن قضت الحكومات الشيوعية على المنظمات المستقلة وأصبحت معظم مجموعات المجتمع المدنى جديدة تقريبا. إلا أن اللغز أكثر صعوبة فى أقاليم أخرى: ففى الشرق الأوسط، كما يقول مصطفى كامل السيد وامكو برور، تتعايش منظمات المجتمع المدنى التى تدعمها الجهات المانحة بصعوبة مع مجموعة واسعة من المنظمات الإسلامية التى تبغضها الجهات المانحة ولكنها تحظى بمستوى مرتفع من التأييد الجماهيرى.

هناك قضية أخرى ألقى الضوء عليها فى عدد من الفصول وهى حقيقة أن مساعدة المجتمع المدنى تخاطر بتقويض مشروعية نفس المنظمات التى تسعى إلى تشجيعها. ويشير كل من السيد كرستوفر لاندزبيرج ومارينا اوتاوى وكارلوس باسومبريو إلى أن منظمات المجتمع المدنى التى تقبل دعم الجهات المانحة غالبا ما تصبح محل شكوك أو ينظر إليها على أنها أقل مشروعية وجدارة بالثقة من المنظمات التى لا تتلقى دعما خارجيا. بيد أنه كما يقول باسومبريو ولاندزبيرج، يمكن لهذا الدعم كذلك أن يقوم بدور خطير، عندما يؤدى اضطهاد الحكومة إلى غلق الفضاء السياسى ويهدد بقاء المنظمات المستقلة. كما يبين الكثير من الدراسات أيضا أن الجهات المانحة تواجه تحديا فى التكيف مع المتطلبات المتغيرة للمجتمع المدنى حينما تتغير الظروف السياسية - وتوفر أوروبا الشرقية وإفريقيا أمثلة مثيرة للاهتمام على ذلك.

وتثير فصول عديدة، ولا سيما الفصول التى كتبها كل من مارى راسيلس وستيفن جولب عن آسيا، القضية المهمة المتعلقة بإسهام منظمات المجتمع المدنى فى الديموقراطية التى تركز فى المقام الأول على التنمية الاجتماعية الاقتصادية. ويتضح هذا بجلاء فى الفلبين حيث يلاحظ وجود المنظمات غير الحكومية الإنمائية فى كل مكان، من مانيلا إلى القرى. لقد خلقت هذه المنظمات تقليدا للمشاركة والفعالية الذى ساعد على وضع نهاية لنظام ماركوس واعتلاء كورازون أكينو السلطة قبل أن تدرك الجهات المانحة رسميا بوقت

طويل مفهوم أن مساعدة المجتمع المدنى هى وسيلة لتشجيع الديموقراطية. غير أن راسيلس تبين أيضا حدود الدور السياسى للمنظمات غير الحكومية الإنمائية التى حققت نجاحا ضئيلا عندما سعت عن قصد إلى الضغط على أعضائها للتصويت للمرشحين المؤيدين للديموقراطية. ويبدو أن المنظمات غير الحكومية الإنمائية تخلق رأس مال اجتماعيا كافيا لكنه لا يتحول إلى قوة سياسية مباشرة.

كذلك تبين فصول عديدة الحدود التى تواجه حتى المنظمات غير الحكومية المؤيدة للديموقراطية كأدوات للتغيير السياسى. فمنظمات المجتمع المدنى من النوع الذى يفضله مشجعو الديموقراطية قد تكون مهمة جدا فى بعض الأوقات - ويذهب باسومبريو إلى أنها الملجأ الأخير عند غلق الفضاء السياسى - ولكنها ليست بديلا للأحزاب السياسية أو الحركات الاجتماعية. ويذكر كل من باسومبريو وأوتاوى أن منظمات المجتمع المدنى ليست منظمات نيابية، ولذا يمكنها أن تتكلم نيابة عن الشعب، ولكن ليس باسمه. ويثير بيترسكو أيضا قضية ما إذا كانت محاولة التأثير على التشريع بواسطة منظمات للمناصرة غير نيابية - وهو منهج تفضله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية - هى محاولة ديموقراطية حقيقية أم مجرد محاكاة لممارسة الولايات المتحدة المثيرة للشك والتى توفر لمجموعات المصالح الخاصة إمكان ممارسة تأثير مغال فيه.

وبالإضافة إلى هذه المشكلات وغيرها من المشكلات التى تنبثق عن مفهوم المجتمع المدنى الذى يكمن وراء برامج المساعدة، يشير جميع المؤلفين أيضا إلى العديد من أوجه القصور فى التنفيذ. ويوجز كويجلى هذه المشكلات جيدا عندما يقارن الأهداف النبيلة للجهات المانحة بالنتائج الضئيلة التى كثيرا ما تتحقق. ويستنكر كثير من المؤلفين بطء عملية التخطيط وعمليات الرقابة الشديدة السرية فى بعض الأحيان، والشروط المتشددة للأهلية التى تجعل من الصعب فى بعض البلدان العثور على متلقين مناسبين، والمتطلبات الهائلة عند تقديم التقارير. ويشير الكثيرون إلى الافتراض السطحى للجهات المانحة القائل بأن برامجها تشجع على التعددية السياسية بينما هى فى الحقيقة تخلق ببساطة تعددا فى المنظمات. ويدعو كثير من المقالات أيضا إلى إعادة التفكير فى العلاقة بين الحكومات والمنظمات المانحة والمنظمات غير الحكومية المتلقية بهدف زيادة الاستقلال الذاتى للأخيرة.

إن هذا الموجز القصير لا يفى حق مجموعة القضايا التى أثارها كل واحد من هذه الفصول ولا ذلك الكم من مواقف المؤلفين تجاه مساعدة المجتمع المدنى. ومن ثم، نتجه إلى الدراسات الإقليمية والقطرية قبل العودة إلى بعض القضايا الأكثر عمومية فى الفصل الختامى من هذا الكتاب.

ملاحظات

١ - Gordon White, "Civil Society Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground," *Democratization*, vol. 1, no. 3 (Autumn 1994), p. 379.

٢ - Ibid. at 379-80.

٣ - Jean-François Bayart, "Civil Society in Africa," in Patrick Chabal, ed., *Political Domination in Africa* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1986), p. 118.

٤ - Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining social Capital," *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1 (January 1995), p. 76.

٥ - Michael W. Foley and Bob Edwards, "The Paradox of Civil Society,", *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 3 (July 1996), p. 48.



الباب الأول

الشرق الأوسط



١

الديموقراطية الضعيفة وتشجيع المجتمع المدنى: حالتا مصر وفلسطين

إمكو برور

إذا كان هناك إقليم واحد فى العالم تبدو فيه الديموقراطية ضعيفة جدا ومن الصعب أو من المستحيل تنميتها فى المستقبل القريب، فهو العالم العربى. وفى بداية القرن الحادى والعشرين، لا يوجد بلد عضو واحد من البلدان الاثنين والعشرين الأعضاء فى جامعة الدول العربية لديه نظام حكومى ديمقراطى أو يمكن القول أنه يحاول تحقيق الديموقراطية، وقد شهدت تسعة بلدان فقط ـ الأردن وتونس و الجزائر والدولة الفلسطينية والكويت ولبنان ومصر والمغرب واليمن التى يجرى تكوينها ـ درجة من التحرر[١]. وفضلا عن ذلك، فحتى أكثر النظم ليبرالية تسمح ببعض الحرية السياسية والتنافس السياسى ليس بسبب أنها ملتزمة بالتغيير الديموقراطى، ولكن بسبب أنها توصلت إلى أن الإصلاح المحدود أقل تكلفة من نشوب أزمة اجتماعية. وطبقت النخبة العربية الحاكمة، باعتبارها فى الأساس نخبة محافظة وفردية، الإصلاح السياسى كوسيلة لإدارة الأزمات والاعتراض الاستباقى. ومن ثم، تتعايش المؤسسات الديموقراطية الرسمية مع ممارسات غير ديموقراطية فى أساسها.

ويؤدى ضعف الديموقراطية فى العالم العربى بكثير من الغربيين إلى الاعتقاد بأن المجتمع المدنى لا وجود له هناك، أو على الأقل هو مجتمع ضعيف. ويفترضون أن الثقافة الإسلامية والنظم العربية المتسلطة تتآمر لمنع تطوير أى شىء مماثل للمجتمع المدنى فى الغرب. بيد أن الآراء العديدة العامة والدراسات المتعمقة تبين وجود منظمات مجتمع مدنى فى البلدان العربية طوال عقود، وفى بعض الحالات لمدة تزيد على قرن[٢].

ويشترك المجتمع المدنى فى العالم العربى فى بعض سمات المجتمع المدنى الغربى. ويقوم معظم المنظمات كلية على المشاركة الطوعية، والدافع وراء الكثير منها معتقدات دينية. وغالبا ما تنقسم على أساس اتجاهات أيديولوجية، ويتم استخدامها فى بعض الأحيان أو حتى تأسيسها من قبل الأحزاب السياسية الحكومية والمعارضة للمساعدة فى تحقيق أهدافها السياسية. وبالإضافة إلى ذلك، تظهر حاليا أنواع جديدة من منظمات المجتمع المدنى تبدو متطابقة مع نظيراتها الغربية - منظمات غير حكومية مهنية، على سبيل المثال.

بيد أن منظمات المجتمع المدنى فى العالم العربى تختلف من نواح أخرى اختلافا كبيرا عن نظيرتها فى الغرب. ففى أغلب الأحيان تضع حكومات البلدان العربية منظمات المجتمع المدنى - نقابات العمال مثلا - تحت سيطرتها المباشرة. وفى حالات أخرى، تنشئ الدولة وتدير منظمات تعمل فى الغرب بشكل مستقل عن الدولة - مثل التعاونيات الزراعية. وبالإضافة إلى ذلك، تشكل التشريعات التى تنظم تكوين منظمات المجتمع المدنى فى البلدان العربية قيودا شديدة بالمقارنة بالغرب، مما يجعل من الصعب عليها القيام بعملها. وأخيرا، يوجد فى العالم العربى عدد معين من منظمات المجتمع المدنى يعتبر " مدنيا " بالحد الأدنى للمصطلح - مثلا فى تسامحها مع كيانات وآراء تختلف عنها.

ولدى البلدان العربية التسعة التى يمارس فيها بعض أنواع التحرر السياسى طوال العقدين الماضيين تشكيلة واسعة من منظمات المجتمع المدنى النشيطة. وتشكل هذه المجموعات مجتمعا مدنيا، وإن يكن ضعيفا، على أساس معيارين مهمين: فهى تمثل فضاء ينظم فيه المواطنون أنفسهم طوعيا ولا تخضع منظماتهم فيه إلى الحكومة؛ ومع ذلك، تتعامل مع الدولة وتتحداها.

تقديم المساعدة إلى مجتمعين

يركز هذا الفصل على جهود الولايات المتحدة، وإلى حد أقل على جهود البلدان الغربية الأخرى، فى تقديم المساعدة لتنمية المجتمع المدنى فى مصر وفلسطين لكى يصبح أكثر قوة كجزء من جهود أوسع لتشجيع الديموقراطية.

لقد اخترت مصر لعدد من الأسباب. أولا، أنها تتلقى من واشنطن مبالغ كبيرة لمساعدة المجتمع المدنى. وثانيا، أنها توفر اختبارا لفعالية مساعدة المجتمع المدنى فى مناخ من التحرر السياسى محدود ومتناقص: فبعد فترات من تراخى قبضتها فى السبعينيات والثمانينيات، أصبحت الحكومة المصرية فى التسعينيات أكثر تقييدا. ثالثا، توضح مصر كيف أن هدف الجهات المانحة من تشجيع الديموقراطية يتوازن مقابل - أو يرجح - رغبتها فى الحفاظ على الاستقرار السياسى فى بلد وفى منطقة ما. فقد شكلت قوى الإسلاميين المعتدلين قوة فاعلة مهمة اجتماعيا وسياسيا فى مصر طوال عقود كثيرة، كما عرضت

قوى الإسلاميين المتطرفين التى تنتهج استخدام العنف النظام لضغوط قوية فى الثمانينيات والتسعينيات. واعتمد النظام خطا متشددا ضد الناشطين من الإسلاميين المعتدلين والمتطرفين على السواء، وتتقبل أو حتى تتعاطف معظم الجهات المانحة، بما فى ذلك الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية، وإلى درجة أقل المنظمات غير الحكومية، مع سياسة القاهرة. والسبب فى هذا الإذعان أنها تعتبر الاستقرار فى مصر أمرا حاسما للحفاظ على السلام مع إسرائيل وتدعيمه.

واخترت فلسطين لأنها حالة مناقضة فى كثير من النواحى. فهى ليست دولة، ولكنها دولة فى طريق التكوين، وأن الكفاح ضد إسرائيل من أجل الاستقلال، الذى تحول الآن إلى مائدة المفاوضات، له تأثير سلبى على عملية التحرر السياسى. ففى فلسطين، ينبغى بناء معظم المؤسسات من الصفر، بينما المؤسسات المصرية قديمة ويعتبر من الصعب إصلاحها تقريبا. إن فلسطين مجتمع صغير، خصوصا عند مقارنتها بمصر، أكبر بلد عربى من حيث عدد السكان. إن مجموع المساعدة من أجل الديموقراطية المقدمة إلى فلسطين متواضعة بالأرقام المطلقة ولكنها من حيث نصيب الفرد منها، ربما تكون من بين الأكبر فى العالم. وتتلقى مصر مبالغ إجمالية أكبر كثيرا، ولكنها أقل كثيرا من حيث نصيب الفرد منها. وأخيرا، تتمتع الجهات المانحة الخارجية بقدر كبير من النفوذ على السلطات الفلسطينية بسبب حاجة الفلسطينيين إلى الاعتراف الدولى وافتقارهم للموارد، بينما يمكن لمصر أن تعتمد على مواردها أكثر عندما تواجه الأطراف المؤثرة الأجنبية التى تضغط عليها بجداول أعمالها.

وتشترك الحالتان فى سمات قليلة. وإحدى السمات المهمة هى أن الجهات المانحة تدرك الحاجة إلى وجود توازن بين تشجيع الديموقراطية وتحقيق الاستقرار، وفى كلتا الحالتين المساعدة على ضمان عملية السلام فى الشرق الأوسط وأمن إسرائيل. وتتشكل المعارضة السياسية فى كل من مصر وفلسطين من قوى إسلامية معتدلة ومتطرفة. وباختصار، يلقى تحليل هاتين الحالتين المختلفتين بعض الضوء على دينامية المساعدة من أجل الديموقراطية بصورة عامة ومساعدة المجتمع المدنى بصورة خاصة فى العالم العربى.

الأوضاع فى مصر وفلسطين

مصر وقشرة الديموقراطية

يجرى حكم مصر الآن بنظام أكثر تسلطا عما كان عليه فى منتصف الثمانينيات، بالرغم من استمرار بقاء المؤسسات الرئيسية المرتبطة بصورة عامة بالديموقراطية. ومع ذلك، فإن

هذه المؤسسات فى مصر لا تعمل بشكل ديموقراطى. فهناك، على سبيل المثال، انتخابات منتظمة، وأحزاب كثيرة (هناك ١٣ حزبا مسجلا، ولكن لم يختر الجميع التنافس فى الانتخابات) ومشاركة عدد وافر من المرشحين. ومع ذلك، فإن الانتخابات ليست حرة ولا عادلة. فالحزب الوطنى الديموقراطى الذى يتمتع بالأغلبية يتخذ أنواعا مختلفة من الخطوات التى تعيق أحزاب المعارضة ويكسب بشكل منتظم ثلثى المقاعد فى البرلمان على الأقل ـ وهو هامش حاسم نظرا لأن البرلمان يقترح بأغلبية الثلثين مرشحا وحيدا للرئاسة، يتم التصديق عليه باستفتاء.

وفى إطار هذه الحدود الواضحة، هناك مساحة لأحزاب المعارضة. فحزب الوفد الليبرالى الجديد وحزب التجمع اليسارى وحزب العمل الاشتراكى، الذى اتخذ هوية إسلامية، هذه الأحزاب تتمتع ببعض الإطلالات من خلال صحفها ولكنها تحصل على أصوات قليلة فى الانتخابات. ولا يسمح للجماعة التى يحتمل أن تكون هى أكبر القوى السياسية تمثيلا، وهى الإخوان المسلمين، بالتسجيل كحزب أو التنافس فى الانتخابات. فقد أوقفت الحكومة جميع محاولات تشكيل حزب بديل ـ حزب الوسط ـ الذى يسمح للإخوان المسلمين بدخول الانتخابات. وفى بعض المناسبات، حاول بعض أعضاء الإخوان المسلمين الترشيح كمستقلين أو كمرشحين فى قوائم أحزاب أخرى، ولكن الحكومة، وعلى نحو متزايد، جعلت من الصعب عليهم أن يفعلوا ذلك. وكان من نتائج الانتخابات غير الحرة وغير العادلة أن ثقل البرلمان، وهو الأقدم فى المنطقة، ضئيل.

ويسيطر على النظام السياسى رئيس الجمهورية، الذى يتمتع بصلاحيات تشريعية قوية ويمكنه حل البرلمان. فإذا كانت الانتخابات الوطنية تعقد بشكل منتظم على الأقل، فقد تم إلغاء التصويت على الوظائف العامة الأخرى، مثل المحافظ، «للحد من النزاعات». أما السلطة القضائية، ولا سيما المحكمة الدستورية العليا، فهى مستقلة نسبيا، وقد أصدرت أحكاما ضد السلطة التنفيذية فى مرات عديدة. ففى حالتين، حكمت بأن قوانين الانتخابات غير دستورية وفرضت تعديلها وإجراء انتخابات جديدة. ومع ذلك، فإن استقلال هذه المحكمة لا يكفى لضمان عدالة عملية الانتخابات.

وليس للعسكريين المصريين رأى مباشر فى القرارات بشأن من يسمح أو لا يسمح له بالترشيح فى الانتخابات (على عكس العسكريين فى تركيا مثلا)، إلا أن دورهم فى السياسة والمجتمع المصرى لا يخفى على أحد. فالرئيس حسنى مبارك ضابط سابق، مثل جميع رؤساء الجمهورية السابقين. وجرى بصورة منتظمة اختيار وزراء الدفاع وكثير من الوزراء الآخرين من صفوف الجيش. فالمؤسسة العسكرية كبيرة ودورها فى كل من الاقتصاد والمجتمع هائل، ولكن لا يمكن مناقشته، ناهيك عن تحديه.

ومنذ سد طريق التغيير من خلال الانتخابات، حاولت القوى السياسية والاجتماعية الحصول على تأثير سياسي بوسائل أخرى. فتوفر وسائل الإعلام المكتوبة الحرة نسبيا قناة يمكن من خلالها للمجموعات السياسية نشر أفكارها، إلا أن الإذاعة والتلفزيون يخضعان لرقابة صارمة من الحكومة. والأهم من ذلك، أنه منذ الثمانينيات، كرست مجموعات المعارضة الكثير من الجهد للسيطرة على النقابات المهنية ـ ولا سيما نقابات المهندسين والمحامين والأطباء. وجرت منافسات شديدة للسيطرة على هذه المنظمات وحصلت المجموعات الإسلامية على الأغلبية في الكثير منها. وبالرغم من أن القوة السياسية لهذه النقابات محدودة ـ فهي لا تشكل بدائل كاملة للأحزاب السياسية ـ فإن الحكومة لم تسمح للإسلاميين بالسيطرة عليها، وسنت قانونا أشد تقييدا للنقابات ووضعتها تحت السيطرة المباشرة للدولة من خلال تعيين بيروقراطيين في مجالس إدارتها. وبهذا تم غلق منبر آخر للتعبير عن الآراء السياسية يختلف عن آراء التحالف الحاكم.

وكان استخدام العنف من الوسائل الأخرى للتعبير عن المعارضة السياسية، وهي طريقة غلب استخدامها بواسطة المنظمات الإسلامية المتطرفة. ففي التسعينيات، وخاصة بين عامي ١٩٩٢ و١٩٩٤، تحدت المجموعات الإسلامية الدولة من خلال مهاجمة، وفي بعض الحالات، قتل سياسيين كبار وشخصيات عامة أخرى وسياح مما أثار خوفا فيما بين المسئولين السياسيين وتسببت في تدهور العائدات من السياحة. وفي النهاية، ربحت الدولة المعركة ـ وليس بالضرورة الحرب ـ من خلال اللجوء إلى القوة. واستشهد المسئولون المصريون بمثال الجزائر لتبرير استخدامهم للقمع، حيث أدت محاولة تحقيق الديموقراطية إلى أن أوشك الإسلاميون على تولي السلطة. ويجادل المفكرون المصريون والكثير من المراقبين الأجانب أن مصر تختلف تماما عن الجزائر من حيث إمكانية استيلاء الإسلاميين على السلطة من خلال الانتخابات في أي وقت، إلا أن المجتمع الدولي، بما في ذلك الجهات المانحة لمساعدات المجتمع المدني، كان متقبلا لحجج وسياسات النظام. ونتيجة لذلك، تمكنت الحكومة من فرض مزيد من القيود على النشاط السياسي دون أن تتعرض لانتقادات دولية كبيرة.

مجتمع مدني نابض ولكنه معرض للتحرش به

يوجد في مصر مجتمع مدني نابض. فهناك حوالي ١٣ ألف منظمة قانونية من منظمات المجتمع المدني مسجلة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية، تندرج كلها تقريبا في فئة منظمات توفير الخدمات. ولكن هناك أيضا منظمات تمثل جماعات المصالح، بما في ذلك ٢٣ نقابة عمالية رسمية (بالإضافة إلى بعض النقابات غير القانونية)، و٢٦ غرفة تجارية و١٢ جمعية

لرجال الأعمال والمصارف و٢١ جمعية مهنية[٣]. ثم هناك ١٣ حزبا سياسيا قانونيا، ولكن القليل منها فقط لديه أعضاء، أما باقى الأحزاب فتتألف من مجرد قيادات قليلة. وتعد جماعة الإخوان المسلمين أكبر المنظمات الاجتماعية وأكثرها عضوية وأقواها إمكانيات من حيث التعبئة والتمثيل السياسى. أما بالنسبة لمنظمات المناصرة غير الحكومية، فقد تنامى عددها خلال العقدين الماضيين. ويوجد فى مصر أكثر من ١٢ جماعة لحقوق الإنسان وحوالى ١٢ منظمة لرقابة سياسات الدولة وتوفير التثقيف المدنى. ومازالت وسائل الإعلام المطبوعة، كما سبق ذكره، حرة نسبيا، بالرغم من أن الحكومة حاولت مؤخرا كبحها بواسطة سن قانون للصحافة أكثر تقييدا.

إن المنظمات الواردة أعلاه هى التى تعتبرها الجهات المانحة الغربية أكثر أهمية. إلا أن مدى وحيوية المجتمع المدنى المصرى لا يمكن النظر إليهما دون إدراج مئات أو حتى آلاف الجمعيات الخاصة الطوعية التى تساعد المواطنين الذين لا تتمكن الدولة أو لا ترغب فى الوصول إليهم. وتتبع هذه الجمعيات فى أغلب الأحيان المساجد (وبشكل أقل الكنيسة القبطية)، ويقوم على إدارتها مهنيون متطوعون بوقتهم، وتمول بواسطة جمع الزكاة. وبالرغم من التفسير السائد فى الغرب، فإن الهوية الإسلامية لمعظم هذه الجمعيات لها تأثير سياسى ضئيل. ولا يبدو أن هذه المنظمات تشكل قنوات لتجنيد كوادر أو تنظيم المواطنين من أجل أعمال سياسية أو تشجيع العنف[٤]. وليس من السهل تجميع المصريين حول فكرة إنشاء دولة إسلامية. ومن الثابت أن معظم المصريين (باستثناء ١٠ فى المائة الذين يشكلون الأقباط) لهم هوية إسلامية ويتبعون التعاليم الإسلامية بإخلاص ـ عليك أن تشاهد الأعداد الهائلة التى تحتفل بشهر رمضان. ومع ذلك، يعتبر المصريون فى نفس الوقت علمانيين من نواح كثيرة. ويمكن مقارنتهم بالكاثوليك الذين يحتفلون بالأعياد الدينية الرئيسية ولكنهم لا يتبعون الكثير من شعائر الكاثوليكية الأخرى وفوق كل هذا ليست لديهم الرغبة فى إنشاء دولة كاثوليكية.

وقد ساد الدولة المصرية الارتياب بشأن المجتمع المدنى وسعت إلى السيطرة عليه. وبعد ثورة ١٩٥٢ ضد الملكية، استولت الدولة على معظم المنظمات المستقلة ـ الغرف التجارية ونقابات العمال واتحادات الصناعات، ضمن منظمات أخرى ـ ولم تتخل عنها أبدا. إن عدد من المنظمات التى ينشئها المواطنون فى بلدان أخرى، مثل التعاونيات الزراعية، أنشأتها وسيطرت عليها الحكومة فى مصر. ويشترك نظام مبارك فى هذا الخوف من المجتمع المدنى. وكما ذكر من قبل، فرضت الرقابة الشديدة على النقابات المهنية بموجب القانون الذى صدر فى عام ١٩٩٣. والقانون الجديد بشأن الجمعيات والمؤسسات المدنية الذى اعتمد فى مايو ١٩٩٩ بعد مداولة طويلة فى مجلس الشعب المصرى، وبالرغم من معارضته من قبل منظمات المجتمع المدنى وبعض الجهات المانحة

الغربية، هو قانون مقيد للحريات مثل القانون سيء السمعة رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ الذى حل محله. ومن بين أحكام أخرى، يسمح القانون للدولة بالتدخل فى الشؤون الإدارية والمالية لمنظمات المجتمع المدنى. ويمكن للنظام طرد أعضاء مجالس الإدارات وتعيين ممثلين حكوميين فيها ومنع المنظمات من تلقى أموال أجنبية. إن مخاوف الحزب الحاكم من المجتمع المدنى وتصميمه على مواصلة السيطرة عليه تم التعبير عنه بوضوح من خلال وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية التى تشرف على منظمات المجتمع المدنى: «لن أسمح لهذا القانون (الجديد) بإنشاء ١٤٠٠٠ حزب سياسى»[٥]. ومن بين أشياء أخرى، تشعر الحكومة بحساسية شديدة تجاه التمويل الأجنبى لمنظمات المجتمع المدنى وتسعى للحد منه. ففى شتاء ١٩٩٨-١٩٩٩ احتلت القضية الصدارة مرة ثانية مع إلقاء القبض على الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الانسان بتهمة تلقى جماعته تمويلا من البرلمان البريطانى لتقديم تقرير عن إساءة حقوق الإنسان ضد المسلمين والأقباط. واتهم هو ومنظمته والحكومة البريطانية بإثارة الفتنة الطائفية وتشويه صورة مصر فى الخارج. وأظهرت المناقشات فى الصحافة المصرية التى تلت ذلك بوضوح إلى أن قضية التمويل الأجنبى تظل شديدة الحساسية، وأن المنظمات غير الحكومية التى تتلقى مثل هذا التمويل تتعرض لانتقام حكومى، وأن الحكومة المصرية غير مستعدة لإزالة الشبهات التى تحيط بشرعية التمويل الأجنبى للمجتمع المدنى، بينما تتلقى نفسها مليارات الدولارات كمساعدة أجنبية.

وباختصار، يوجد فى مصر مجتمع مدنى نابض ولكنه يخضع لسيطرة شديدة وتقوم فيه الجماعات ذات الهوية الإسلامية بدور مهم. ولا يمكن القول بأن غالبية هذه الجماعات تشكل تهديدا كبيرا على التحرر السياسى أو نشر الديموقراطية. وفى المناسبات النادرة عندما سمح لها بالاشتراك فى الانتخابات البرلمانية، كما حدث فى عام ١٩٨٧، أو أن تكون ناشطة فى المجتمع المدنى دون أى نوع من تدخل الدولة، التزمت هذه الجماعات بالقواعد. لقد تبنت جماعات إسلامية قليلة نسبيا العنف واستخدمته بشكل مؤثر لجذب الانتباه وإشاعة الخوف، ولكن ينبغى عدم خلط الناشطين الإسلاميين المعتدلين بالمتطرفين، كما فعلت القاهرة[٦]. كما استخدم النظام كل الوسائل الممكنة لكبح شرائح أخرى من المجتمع المدنى والسيطرة عليها ـ مما جعل من الصعب على المصريين تشغيل منظمات المجتمع المدنى بفعالية كما جعل من الصعب على الجهات المانحة تقديم المساعدة لها.

فلسطين: الاستبداد فى دولة قيد التكوين

بعد ٢٧ عاما من الاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية، تم إنشاء السلطة الفلسطينية فى عام ١٩٩٤ لتحكم غزة وأريحا بشكل مباشر، على أن تتبعها مناطق أخرى. وبعد ست

سنوات، كانت السلطة مازالت تشكل جهازا غير فعال يعمل فيه أفراد كثيرون للغاية وتقل الآليات المؤسسية لاتخاذ القرارات والرقابة. وانطوت السلطة الفلسطينية على قدر كبير من الغموض لأنها أقيمت دون دولة فلسطينية مستقلة، وبسبب عدم اليقين من شكل الدولة ومتى تظهر للوجود. ومع تعثر عملية السلام فى بعض الأحيان والإجراءات البطيئة جدا فى أحيان أخرى ومع عدم اليقين الكبير المتعلق بالوضع النهائى للمنطقة، يستمر النضال ضد إسرائيل من أجل الاستقلال فى الأراضى الفلسطينية. وقد شجعت حكومات إسرائيل والولايات المتحدة وبعض البلدان الغربية الأخرى رئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات على اتخاذ موقف متشدد تجاه الذين يلجئون إلى العنف فى معارضتهم السلام مع إسرائيل. ونتيجة لذلك، جرى التسامح فى حدوث انتهاكات كبيرة لحقوق الإنسان والحكم غير الديموقراطى فى فلسطين. وقد أتاح الوضع لياسر عرفات إقامة حكم فردى والإبقاء على السلطة من أن تصبح مؤسسية.

لم يكن أسلوب ياسر عرفات فى الحكم ناتجا عن عقلية متسلطة عربية بل كان مسألة حسابات خالصة. فبعد أن عاش خارج الأراضى لعقود، حاول عرفات السيطرة على نظام الحكم والمجتمع الفلسطينى باستبدال أو استئناس قادة الانتفاضة ـ الثورة الشعبية المضادة للاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية ـ وأن يستبدل بهيكل سلطة لامركزى هيكلا آخر يركز السلطات فى يديه. ويبدو أنه كان يعتبر أن التفاوض من أجل التوصل إلى اتفاق نهائى مع إسرائيل هدفا ثانويا، وأنه كان يبدى اهتماما قليلا أو لا يهتم البتة بإنشاء حكومة ديموقراطية وفعالة فى فلسطين. وفى سعيه لتحقيق هدفه الرئيسى، يستخدم عرفات عددا هائلا من رجال الأمن منظمين فى تسع هيئات مختلفة، يقومون جميعا بتقديم التقارير إليه مباشرة[٧]. ويعتمد بشدة أيضا على المحيطين به، موزعا الوظائف الحكومية والمنح المادية وغير المادية على مؤيديه.

وفى يناير ١٩٩٦، عقدت أول انتخابات لرئاسة السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعى الفلسطينى. وانتخب عرفات للرئاسة بنسبة ٨٨,٢ فى المائة من الأصوات. وجرى التنافس بين ٦٧٦ مرشحا على ٨٨ مقعدا فى المجلس، ولكن بناء على نظام الدوائر الانتخابية المستقلة، وعلى أن الفائز يأخذ كل الأصوات، حصل جناح فتح فى منظمة التحرير الفلسطينية التابع لعرفات على ٥٠ مقعدا، زاد بعدها العدد إلى ٥٥ عندما انضم بعض أعضاء المجلس الذين انتخبوا على أنهم مستقلون إلى فتح. ومن ثم أصبح عرفات يتمتع بأغلبية مريحة تقترب من الثلثين. ولم يقم المجلس التشريعى، الذى خطط له مفاوضو اتفاق أسلو ليكون هيئة مركزية لاتخاذ القرارات ومراقبة السلطة التنفيذية، لم يف بالدور المتصور له. لقد نجح عرفات نسبيا فى منع المجلس من الحصول على مزيد من السلطة، بالرغم من أن أعضاءه تحدوا فى مناسبات عديدة (بما فى ذلك أعضاء فى فتح) بشكل صريح طريقة الرئيس فى الحكم.

وجاءت أشد معارضة لعرفات من المنظمات الإسلامية. وأهمها حماس، وهى إحدى التنظيمات المنبثقة عن الإخوان المسلمين الأكثر تطرفا وتسيّسا، والتى تعارض بقوة عملية السلام وينضم إليها عدد كبير من الأتباع ولا سيما فى غزة. وفى صدد العلاقة المعقدة بين زمرة عرفات فى حركة فتح وبين حماس، فإنه ليس بمقدور ولا فى نية أى منهما تدمير الآخر نظرا لأن كليهما يمثل قطاعا عريضا من السكان. فضلا عن ذلك، فإن عدوهما الخارجى واحد. وحماس، مثلها مثل فتح، لا تتفق على كلمة سواء. فبين صفوفها مؤيدون ومعارضون للحكم الذاتى. ومن بين المعارضين، نجد من يوافقون على استخدام العنف ومن يحبذون أشكالا أخرى من المعارضة(٨). فغالبا ما توجد حلول وسط. فحماس، مثلا، قاطعت انتخابات عام ١٩٩٦، ومع ذلك قام بعض أعضائها بالترشيح كمستقلين وحصلوا على أربعة مقاعد فى المجلس التشريعى(٩).

إن وجود حماس، وهى عنصر مهم ومشروع فى نظام الحكم والمجتمع الفلسطينى، لم يساهم فى تحقيق الديموقراطية فى السياسة الفلسطينية، ولكن كان له أثر عكسى. فحماس لها جذور قوية على المستوى المحلى؛ ومن ثم، تؤجل فتح باستمرار الانتخابات المحلية لتفادى فوز حماس. إلا أن منظمة التحرير الفلسطينية تتمتع بدعم كبير على المستوى الوطنى، نظرا لأن غالبية الفلسطينيين علمانيين وأقل محافظة من الناحية الاجتماعية عن أعضاء حماس؛ ولهذا، رفضت حماس المشاركة فى انتخابات عام ١٩٩٦. ويمكن تشجيع الديموقراطية على نحو أفضل وعزل العناصر التى تروج للعنف فى حركة حماس، إذا سمح للمنظمة بالعمل بحرية وتم تشجيعها على الاشتراك فى العملية السياسية الرسمية. وما لم يحدث هذا، فلن يسهم وجود حماس وغيرها من الجماعات الوطنية واليسارية الصغرى الأخرى المعارضة لاتفاق أوسلو، إلا فى زيادة التسلط السياسى الفلسطينى.

وبالرغم من هذه المشكلات، تحقق بعض التحرر السياسى فى فلسطين، ولكن حتى عندما تصبح فلسطين مستقلة، فإن توقعات التحول الديموقراطى لا تبدو جيدة. فأى حكومة ديموقراطية ستواجه تحديات كبيرة. أولا، ستكون أراضى دولة فلسطين مفتتة بشدة بسبب الوجود المستمر لعدد كبير من المستوطنين اليهود. ثانيا، لن تكون الدولة الفلسطينية قادرة على البقاء اقتصاديا. فستظل طويلا تعتمد على المعونة الخارجية، بما قد يؤدى إلى قيام هيكل لدولة لا تعمل، ولكنها ذات دخل توزع فوائده على السكان طالما يلتزمون الهدوء ولا يطالبون بمطالب سياسية. وسيقتصر خضوع الدولة الفلسطينية للمساءلة على الجهات المانحة الأجنبية، التى يحتمل أن تغض بصرها عن الممارسات غير الديموقراطية لضمان الاستقرار السياسى وتنفيذ الإصلاح الاقتصادى.

تسريح المجتمع المدنى

بلغ المجتمع المدنى الفلسطينى ذروة الحيوية فى أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات. ومع استعادة الفلسطينيين أنفسهم بعد الصدمة التى سببها الاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية فى عام ١٩٦٧، بدءوا فى تنظيم أنفسهم لمقاومة الاحتلال ولضمان بقاء مجتمعهم وإعداده لتشكيل دولة فى النهاية[١٠]. وبعد مخاض طويل، انطلقت الانتفاضة فى ديسمبر ١٩٨٧. وزاد عدد المنظمات التى تجمع بين تقديم الخدمات والنشاط السياسى على المستوى الجماهيرى بشكل حاد. وشملت منظمات تقديم الخدمات هذه التى اتسمت بالطابع السياسى هيئات تقديم الخدمات الصحية والإغاثة الزراعية ومنظمات النساء والعمال ومنظمات الطلاب ومجموعات حقوق الإنسان ونقابات العمال التى تكونت قبل الاحتلال. وواصلت الجمعيات الخيرية التى ليس لها جداول أعمال سياسية، والتى تقوم على إدارتها شخصيات بارزة فى المجتمع المحلى، عملها. وألقت المنظمات والشبكات الجديدة التى تعمل بأقصى حد من اللامركزية بعشرات الآلاف من الفلسطينيين فى غمرة تجربة سياسية مدنية وديموقراطية. وكانت الجمعيات الخيرية الإسلامية تمول عن طريق الزكاة ومن قبل بلدان عربية أخرى، بينما اعتمدت المنظمات الفلسطينية العلمانية على التمويل الأجنبى من مصادر عربية وغربية.

وخلال الانتفاضة، تمكن الفلسطينيون من التغلب على معظم الاختلافات العقائدية من أجل القضية الوطنية. وكانت جميع المنظمات الجديدة للمجتمع المدنى منتسبة إلى – وفى بعض الحالات منشأة بواسطة – واحدة من الفصائل الرئيسية الخمس لمنظمة التحرير الفلسطينية: فتح والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين والجبهة الديموقراطية لتحرير فلسطين والحزب الشيوعى الفلسطينى (الذى انضم إلى منظمة التحرير الفلسطينية فى عام ١٩٨٧) وحماس. وكَان قادة الانتفاضة من النخبة الجديدة – مهنيين متعلمين فى الجامعات الفلسطينية والسجون الإسرائيلية – يختلفون أساسا عن الشخصيات البارزة فى الفترة المبكرة[١١]. وساعد تنافس الفصائل، إلى جانب جدول أعمال الجهات المانحة من أجل تسوية سلمية، على تشكيل كل من الحكومة الفلسطينية والمجتمع المدنى.

وفى النهاية، أدت الانتفاضة إلى جعل الاحتلال مكلفا للغاية لإسرائيل ومهدت الطريق إلى اتفاقات أوسلو. ولكن بعد إنشاء السلطة الفلسطينية فى عام ١٩٩٤، تم حل الكثير من منظمات وشبكات المجتمع المدنى. وكان هذا شيئا طبيعيا إلى حد ما: فبالرغم من أن السلطة الفلسطينية لم تكن تشكل بعد هيكل دولة بالمعنى الدقيق للكلمة، فقد كان مخططا لها الاضطلاع ببعض الأدوار التى كانت تقوم بها فى السابق منظمات وشبكات المجتمع المدنى. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الجهات المانحة الأجنبية حساسة إزاء دعوة المسئولين فى السلطة الفلسطينية بأنه ينبغى إعادة توجيه المعونة التى تقدمها هذه المنظمات

والشبكات إلى السلطة. وقد حاجوا بصورة خاصة، بأنه ينبغى أن لا تذهب المعونة إلى المعارضين لاتفاقات أوسلو. وأخيرا، حاول عرفات بشكل متعمد الحد من سلطة النخب الجديدة ومنظماتهم من خلال اقتراح قانون مقيد، يستند على قانون مصرى صادر فى عام ١٩٦٤، لتنظيم حوالى ١٥٠٠ منظمة مجتمع مدنى فلسطينية[١٢]. وأقنع اعتراض منظمات المجتمع المدنى وضغط الجهات المانحة الأجنبية فى النهاية عرفات بالكف عن ذلك. وتم سن قانون أقل تقييدا فى صيف عام ١٩٩٩.

وانخفضت المعونة الأجنبية للمنظمات غير الحكومية الفلسطينية، التى شهدت تدهورا بعد عام ١٩٩٠ بسبب الدعم الفلسطينى للعراق خلال حرب الخليج، أكثر فأكثر بعد عام ١٩٩٤، من ١٤٠ـ٢٢٠ مليون دولار تقريبا فى عام ١٩٩٠ إلى ٦٠ مليون دولار فى عام ١٩٩٦[١٣]. وتأثرت منظمات المجتمع المدنى التى تقدم الخدمات بصورة خاصة مع تحويل الجهات المانحة تركيزها إلى منظمات حقوق الإنسان وجماعات المناصرة. إلا أن الاستقلال الذاتى أثر على معظم المنظمات الجماهيرية. فقد فقدت الأحزاب السياسية ونقابات العمال ومنظمات تقديم الخدمات الكثير من قوتها. فبدا المجتمع المدنى الفلسطينى أقل حيوية مما كان عليه منذ خمس أو عشر سنوات مضت. وأقوى الجماعات اليوم هى منظمات تقديم الخدمات ـ ومعظمها إسلامية ـ وجماعات المناصرة ذات الطابع الغربى، بما فى ذلك منظمات حقوق الإنسان. إلا أن هذه المنظمات لم تكن من القوة بحيث تقاوم بصورة كاملة فرض عرفات حكومة استبدادية.

ماذا فعلت الجهات المانحة؟

الاستراتيجيات

تؤكد أدبيات التحولات الديموقراطية على أنها تحدث نتيجة صراعات على السلطة بين القوى الفاعلة ـ النخبة والجماعات الجماهيرية ـ حول بدائل للبرامج السياسية والرؤية العالمية. وقد تكون هذه الصراعات سلمية إلى حد ما ويمكن حلها بطرق مختلفة: من خلال الاتفاق أو الفرض أو الإصلاح أو الثورة[١٤]. وباختصار، فإن تحولات النظم هى عمليات سياسية.

ومع ذلك، ينفر دعاة مشجعو الديموقراطية الأجانب من تلك الفكرة، ويضعون ثقتهم بدلا من ذلك بطريق متدرج " غير سياسى " تقنى يؤدى إلى الديموقراطية. ومن وجهة نظرهم الليبرالية الغربية، تكون الديموقراطية هى النهاية الصحيحة لخط التنمية الاجتماعية والسياسية التى يمكن للجهات المانحة الإسراع بها حتى عندما لا يتم تلبية جميع الشروط الأساسية الاجتماعية الاقتصادية. ومن ثم، تتدخل الجهات المانحة الأجنبية فى العديد من البلدان التى تمر بمرحلة انتقال مستخدمة برامج مكلفة تسعى لتشجيع الديموقراطية من خلال تقديم مساعدة تقنية.

هذه الأشكال التى يفترض فيها أنها غير سياسية من أشكال تشجيع الديموقراطية، تتضمن بصفة أساسية خلق أو دعم مؤسسات ديموقراطية (البرلمانات والسلطات القضائية) ومنظمات المجتمع المدنى (مجموعات المصالح والمنظمات غير الحكومية) والمواطنين ذوى العقلية المدنية. ومن ناحية أخرى، تبتعد الجهات المانحة عن الأشكال السياسية لتشجيع الديموقراطية ـ التى ترمى إلى مساعدة القوى الفاعلة والمنظمات التى تعمل بوضوح وبشكل مباشر من أجل تحقيق الديموقراطية فى النظام السياسى. ومثل هذه المنظمات هى عادة الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية ومجموعات المصالح التى تعمل كحركات سياسية أو شبكات غير رسمية (مثل منظمة تضامن فى بولندا والمؤتمر الوطنى الإفريقى فى جنوب إفريقيا). وتحاج الجهات المانحة بأن تقديم المساعدة إلى هذه المجموعات ترقى إلى مستوى التدخل فى الحياة السياسية للبلد المستهدف وهى على أى حال حساسة للغاية من الناحية السياسية. وفى الواقع، فإنه حتى البرامج التى يفترض أنها غير سياسية لها تداعيات سياسية، وغالبا ما تنتقد الحكومة والفصائل السياسية فى البلدان المستهدفة هذا الشكل من تشجيع الديموقراطية من أجل غاياتها السياسية. ومع ذلك، تفضل الجهات المانحة ما يسمى بالبرامج غير السياسية لأن التحولات السياسية التى يمكن توقعها والبطيئة تروق لها أكثر من تلك التى لا يمكن توقعها أو السريعة. ذلك أن الاستقرار دائما هو شاغل رئيسى للجهات المانحة، كما يبين ذلك القسم النهائى من هذا الفصل. ويصدق هذا قطعا فيما يتعلق بالبرامج المطبقة فى مصر وفلسطين.

بعض التقدير الكمى للمعونة من أجل تحقيق الديموقراطية

يعد مقدار الأموال التى أنفقت على مساعدة الديموقرطية مؤشرا أوليا عن أهمية هذه المساعدة بالنسبة للجهات المانحة ولكنها لا تعطى أى مؤشر عن مدى تأثيرها على البلد المتلقى. وينبغى أن يؤخذ أيضا فى الاعتبار أن مبالغ كبيرة من الأموال لا تنفق أبدا فى البلد المتلقى ولكنها تدفع عادة للخبراء الاستشاريين الأجانب. وبالإضافة إلى ذلك، تنفق نسبة كبيرة من المساعدات الأمريكية على النفقات الإدارية. وأخيرا، تكون البيانات فى أغلب الأحيان غير دقيقة أو غير كاملة. وينبغى النظر إلى الأرقام الواردة أدناه مع وضع بعض التحفظات فى الاعتبار.

يشكل برنامج مساعدة المجتمع المدنى التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى مصر أحد العناصر الثلاثة لجهودها بشأن تشجيع الديموقراطية فى مصر، إلى جانب تقديم المساعدة إلى الهيئة التشريعية والسلطة القضائية. وتعد مساعدة المجتمع المدنى المكون الأكبر حيث بلغت فى عام ١٩٩٩ ٢٥ مليون دولار، أو ٨١ فى المائة من مجموع ميزانية

مساعدة الديموقراطية البالغة ٣٠ مليون دولار. وبلغ مجموع الميزانية المجمعة للمشروعات العاملة فى يناير ١٩٩٨ (بدأ بعضها فى أوائل عام ١٩٩٣ وظل واحد منها ممتدا حتى سبتمبر ٢٠٠٤) ١٣٧,٤ مليون دولار. ومن هذا المبلغ، ذهب ١٠٤,٤ مليون دولار، أو ٧٦ فى المائة، إلى ستة فقط من مشروعات المجتمع المدنى. وبالمقارنة بميزانية الولايات المتحدة لمساعدة المجتمع المدنى فى معظم البلدان، تعتبر هذه المبالغ كبيرة. ومع ذلك، فهى تمثل جزءا بسيطا فقط من إجمالى مساعدة الولايات المتحدة لمصر: فى عام ١٩٨٨، مثلت مساعدة المجتمع المدنى أقل من ٤ فى المائة من مبلغ ٨١٥ مليون دولار من الدعم الاقتصادى وواحد فى المائة فحسب من مبلغ ٢,٣ مليار دولار من المعونة الاقتصادية والعسكرية مجتمعة[١٥].

أما المساعدة الأمريكية إلى المجتمع المدنى الفلسطينى فهى أكثر تواضعا بالأرقام المطلقة، إذ بلغت ٥ ملايين دولار فحسب فى الفترة من ١٩٩٦ إلى ١٩٩٨، ذهب مبلغ ٢,٢ مليون دولار منها إلى برنامج واحد للتثقيف المدنى. ويمثل هذا أقل من ثلث مجموع مساعدة الديموقراطية البالغة ١٦ مليون دولار لتلك الفترة، وذهب مبلغ ٦,٥ مليون دولار إلى الهيئة التشريعية الفلسطينية ومبلغ ٣,٥ مليون دولار إلى المساعدة الانتخابية ومبلغ مليون دولار إلى الهيئة التنفيذية[١٦]. وكما فى حالة مصر، تشكل مساعدة المجتمع المدنى لفلسطين جزءا صغيرا فحسب من إجمالى تدفق المعونة من أمريكا، التى بلغت حوالى ١٠٠ مليون دولار سنويا منذ عام ١٩٩٣. ومع ذلك، تعتبر المساعدة الأمريكية إلى المجتمع المدنى مرتفعة على أساس نصيب الفرد.

البرامج والمشروعات «غير السياسية»

تتألف المساعدة الأمريكية إلى المجتمع المدنى فى مصر وفلسطين من أربعة عناصر رئيسية:

- التثقيف المدنى؛
- مساعدة المنظمات الخاصة الطوعية التى تركز على توفير الخدمات وتنمية المجتمع؛
- المنظمات غير الحكومية التى تركز فى الغالب على أعمال المناصرة وقضايا المصالح العامة؛
- مجموعات المصالح التى تسعى لتحقيق مصالح معينة لأعضائها.

التثقيف المدنى. تحاول برامج التثقيف المدنى تحقيق هدف أو أكثر مما يلى: (١) زيادة المعرفة بالمبادئ والمؤسسات الليبرالية الديموقراطية الغربية؛ (٢) تعريف سكان البلدان المتلقية بالقيم المدنية الغربية؛ (٣) حثهم على أن يصبحوا مواطنين نشيطين سياسيا يدلون بأصواتهم فى الانتخابات ويكتبون العرائض إلى ممثليهم وأخيرا يصبحون أعضاء أو

مؤسسين لمنظمات المجتمع المدنى. وتفترض هذه البرامج أن الأفراد المستهدفين يفتقرون إلى المعرفة أو أنهم لا يتمتعون بعقلية مدنية بقدر كافٍ أو أنهم سلبيون سياسيا - وفى بعض الأحيان الثلاثة معا. وفى حين أنه قد يكون للتثقيف المدنى تأثير قوى وإيجابى على المعرفة الرسمية للمؤسسات الديموقراطية للمتلقين، فإن تأثيره على القيم والسلوك أقل تحققا بكثير ومن الواضح أنه يتناقص بسرعة بعد انتهاء البرامج.

بيد أن برامج للتثقيف المدنى واسعة النطاق قد تم تمويلها وتنفيذها فى كل من مصر وفلسطين. إذ استخدم التثقيف المدنى لتوفير المعلومات وحث المواطنين على المشاركة فى انتخابات عام ١٩٩٦ فى فلسطين والانتخابات المحلية فى مصر فى عام ١٩٩٧. وكانت الانتخابات فى فلسطين هى الأولى بعد أن أصبحت الأراضى الفلسطينية مستقلة ذاتيا وكان من المتوقع أن تكون حرة وعادلة نسبيا. ويبدو أن التثقيف المدنى له تأثير إيجابى على إقبال الناخبين على التصويت وعلى نسبة الأصوات الصالحة التى تم الإدلاء بها(١٧). إلا أنه لم يكن يتوقع أن تكون الانتخابات المحلية فى مصر حرة أو عادلة، ولم تكن برامج التثقيف المدنى - التى نفذتها جماعات التنمية الديموقراطية التى أنشئت حديثا وجمعية هدى: جمعية النساء المصريات الناخبات - مجدية. واكتشف المواطنون الذين أوهموا أن أصواتهم مهمة أن الأمر على خلاف ذلك، وربما أدى هذا لزيادة التشاؤم السياسى والسلبية. وفى ظل هذه الأوضاع، ربما لا ينبغى تعليم المواطنين كيف يدلون بأصواتهم، ولكن مساعدتهم على تنظيم أنفسهم ضد النظام.

وثمة شكل ثان للتثقيف المدنى، لا يتعلق بانتخابات معينة، قدمته منظمة أمريكية فى فلسطين، هى المعهد الوطنى الديموقراطى للشؤون الدولية. فقد أنشأ المعهد المنتدى المدنى فى عام ١٩٩٥ بهدف زيادة فهم المواطنين للمفاهيم الديموقراطية وتنمية قادة المجتمعات المحلية وتشجيع المنظمات المحلية على القيام بدور فى اتخاذ القرارات. وقام المعهد بتدريب ٢٠ فلسطينيا كمحاورين فى المنتدى وعقد حوالى ٣٠٠ دورة تثقيفية. وقد استضافت هذه الحلقات، التى كانت تعقد كل ستة أسابيع حول موضوع معين، منظمات المجتمع المدنى التى شجعت أعضاءها على المشاركة. ويدعى المنتدى المدنى أنه تمكن من الوصول إلى ٦٠٠٠ فلسطينى كل ستة أسابيع، وأنه منذ عام ١٩٩٥، شارك حوالى ٢٥٠٠٠ شخص فى دورة واحدة على الأقل. وشملت الموضوعات الانتخابات والسلطة القضائية ودور المنظمات غير الحكومية وممارسات الميزانيات العامة والأحزاب السياسية والحكومات المحلية ووسائل الإعلام فى النظم الديموقراطية. وأصبح المنتدى المدنى منظمة غير حكومية فلسطينية فى يونيه ١٩٩٨، لكن المعهد استمر فى دعمه بأموال وفرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد أوضح تقييم مستقل قام به خبير استشارى كندى أن المشاركين كانوا راضيين عن البرنامج إلى أبعد حد وأنهم وجدوا أن الدورات كانت مفيدة(١٨).

وبالرغم من التقييم الإيجابى، عانى المنتدى المدنى من بعض المشكلات. فهو لا يصل إلا إلى المواطنين الأعضاء بالفعل فى منظمات المجتمع المدنى والذين يتوقع أن يكونوا أكثر دراية ونشاطا من الكثيرين. وفضلا عن ذلك، كان محتوى البرنامج نظريا وليست هناك دلائل تذكر على أنه ساعد المشاركين فى تحقيق نتائج ملموسة فى إجبار السلطات المحلية على أن تكون أكثر شفافية وخضوعا للمساءلة. ولم تتمكن الدراسة السابق ذكرها من إيجاد أكثر من ثلاثة أمثلة من خبرة عدة آلاف من المشاركين عن كيف جعلت الدروس المستفادة من البرنامج المشاركين يتوصلون إلى حلول لمشكلات واقعية. وأخيرا، يبدو أن البرنامج متحيز ثقافيا من وجهة أنه ليس فى استطاعة المرء أن يكون واعيا ونشيطا سياسيا إذا توافرت له نظرة «تقليدية» قائمة على فلسفة سياسية إسلامية.

المنظمات الخاصة الطوعية: مولت الجهات المانحة طوال عقود المنظمات الخاصة الطوعية، المعرّفة هنا على أنها مجموعة فرعية من منظمات المجتمع المدنى التى تركز على توفير الخدمات والتنمية الاقتصادية. ومنذ أوائل التسعينيات، ومع زيادة المساعدة من أجل الديموقراطية، حاولت الجهات المانحة استثمار قدرات المنظمات الخاصة الطوعية لزيادة المشاركة الديموقراطية والمناصرة. ففى ريف مصر، كان هناك مشروع طويل الأجل لمنظمة خاصة طوعية تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وكان يركز على التنمية القائمة على المشاركة لرفع مستوى المعيشة، وقد تم توسيعه ليشمل التدريب على الكيفية التى يمكن بها تقديم الخدمات بواسطة السلطات المحلية وكيفية جعل هذه السلطات أكثر شفافية وأكثر خضوعا للمساءلة. ومنذ استخدام عنصر المناصرة، تضع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية المشروع ضمن أنشطتها لتشجيع الديموقراطية فى مصر. وتعمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فى هذا المشروع، مع العديد من المنظمات الخاصة الطوعية بما فى ذلك الجماعات الإسلامية.

والافتراضات الكامنة وراء ذلك هى أن هذه المشروعات تزيد من المشاركة على المستوى المحلى، وأن هذه المشاركة تساهم بدورها فى إضفاء الديموقراطية على النظام السياسى بكامله. وفى حين أن المشاركة المحلية قد تؤثر على أداء الحكومة المحلية، فإن فكرة أنها تجعل النظام السياسى أكثر ديموقراطية على المستوى الوطنى هو من ضروب الأمانى. والأرجح أن تؤثر المشروعات التى تربط المناصرة بالمشكلات الفعلية للمجتمع المحلى بصورة أكثر إيجابية على مستويات المعيشة وعلى تمكين الجماعات من أسباب القوة أكثر مما لو كانت الديموقراطية هى مركز هذه المشروعات.

إن البرامج التى تشجع على المشاركة المحلية تشجع عادة المنظمات على التعاون مع السلطات. وتبدو هذه الحالة مثلا فى مشروع للبنك الدولى يهدف إلى تحويل المنظمات

الخاصة الطوعية الفلسطينية إلى منظمات أكثر كفاءة لتقديم الخدمات. وساعد البنك على إقامة صندوق ائتمانى بمبلغ ٢٠ مليون دولار للمشروع مع مساهمته هو بنصف المبلغ. ودعا موظفو البنك شبكات المنظمة غير الحكومية القائمة إلى الاشتراك فى تخطيط المشروع وتنفيذه. ولكى تتمكن السلطة الفلسطينية من المشاركة فى التخطيط والتنفيذ، سارعت بإنشاء شبكتين جديدتين من المنظمات غير الحكومية. ونتيجة لهذا، تخلى البنك عن المشاورات مع كل شبكات المنظمات غير الحكومية ووضع المشروع تحت إدارة أكبر جمعية خيرية فلسطينية (رابطة الرعاية الاجتماعية الموجودة فى الأردن والمملكة المتحدة) والمجلس البريطانى، واتحاد جمعيات المعونة الخيرية بالمملكة المتحدة. وكان الهدف هو إعادة تنشيط «منظمات الخدمة العامة الفلسطينية غير الهادفة للربح وذات الطابع الخيرى والتنموى» والتى تقدم خدمات اقتصادية واجتماعية إلى الفلسطينيين المحتاجين - فتعمل فى مجالات تقديم المساعدة للمعوقين، والإسكان منخفض التكاليف، وصحة المرأة وتنميتها، والتعليم قبل مرحلة المدرسة[١٩]. ويتوقع من المنظمات التى تتلقى أموالا أن تباشر بطريقة صارمة برامج إنسانية وتنموية، وأن تصمم مشروعات لا «يكون هدفها الأساسى الترويج لأى وجهات نظر سياسية أو دينية»[٢٠]. ويُتوقع منها أيضا إقامة علاقات تعاون مع السلطة الفلسطينية.

المنظمات غير الحكومية. أصبحت المنظمات غير الحكومية، التى ترصد وتوثق وتتحرى أثر سياسة الحكومة على مجتمعاتها كما تستنكر عدم الكفاءة وانتهاك حقوق الإنسان، محور التركيز الرئيسى للجهات المانحة فى كل من فلسطين ومصر. وتتسم المنظمات التى تمول من الجهات المانحة بوجود موظفين مهنيين متعلمين جيدا ؛ والعضوية بها قليلة إلى أدنى حد أو ليست بها عضوية؛ وتعتمد ماليا على الجهات المانحة الأجنبية؛ وليست لها اتصالات رسمية مع أحزاب سياسية. وبمعنى آخر، فهى تشبه المنظمات الموجودة فى الديموقراطيات الغربية الراسخة، بالرغم من أنها تعمل فى محيط حكم سلطوى.

تدعم الجهات المانحة الغربية هذه المنظمات غير الحكومية لأنه يبدو أنها توفر طريقة تقنية غير سياسية لتشجيع الديموقراطية أو على الأقل تعد الأفراد والمنظمات للقيام بدور مفيد بمجرد أن تقوم المجموعات السياسية صراحة بدفع النظام نحو الديموقراطية. وبإمكان المنظمات غير الحكومية أيضا أن تساعد على جعل النظم الحالية أقل تسلطا وأن تجعلها، بصفة خاصة أكثر كفاءة حتى وإن قصرت النتيجة عن بلوغ الديموقراطية. وأخيرا، فمن السهل تقديم المساعدة إليها؛ فهذه المنظمات غير الحكومية تفهم ما تريده الجهات المانحة وتتكلم نفس اللغة حرفيا (يتكلم المسئولون فيها عادة الإنجليزية) ومجازيا.

وتتلقى مؤسسات البحوث الخاصة والعامة ومراكز الأبحاث تمويلا أجنبيا كبيرا ـ يعتمد بعضها عليه كليا ـ لإعداد الوثائق والقيام بالبحوث ونشر التقارير وتنظيم المؤتمرات حول القضايا السياسية والاقتصادية الراهنة. وتقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والمنظمات الأمريكية غير الحكومية لتشجيع الديموقراطية مثل المعهد الوطنى الديموقراطى والمعهد الجمهورى الدولى ومؤسسة الوقف الوطنية لتشجيع الديموقراطية بتقديم الدعم لمثل هذه المؤسسات ومعها مؤسسة فورد ومؤسسات الحزب الألمانى ومنظمات حكومية دولية مثل الاتحاد الأوروبى وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية واليونسكو. وفى مصر، يعتبر مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية هو المتلقى الرئيسى تقريبا. وتشمل المؤسسات الأخرى المتلقية للمساعدة المنتدى المدنى الجديد الذى أنشئ بأموال من برنامج الأمم المتحدة للتنمية لتشجيع الإصلاح السياسى والاقتصادى ومركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية شبه الحكومى الذى يحظى باحترام كبير. وتتلقى المعاهد الجامعية المصرية أيضا معونة أجنبية ـ مثل، مركز البحوث والدراسات السياسية ومركز دراسات البلدان النامية، وكلاهما تابع لجامعة القاهرة. أما فى فلسطين، فيعتبر مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ومركز القدس لوسائل الإعلام والاتصالات والجمعية الأكاديمية الفلسطينية لدراسات الشؤون الدولية، ومركز المواطن، ومنتدى الفكر العربى وجامعتى بير زيت والقدس من أهم المتلقين للمعونة الأجنبية. وتتلقى معظم هذه المنظمات الدعم من أكثر من جهة مانحة أجنبية؛ والبعض منها يفضل الدعم من الجهات المانحة غير الحكومية الأوروبية بأكثر ما يفضل دعم الجهات المانحة الأمريكية الحكومية وغير الحكومية.

وفى قطاع المنظمات غير الحكومية، يعتبر مركز خدمات المنظمات غير الحكومية فى مصر أكثر المتلقين لأموال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، حيث حصل على حوالى ٤٠ مليون دولار. ويهدف المركز إلى مساعدة منظمات المجتمع المدنى على أن تتولى تبنى احتياجات من تمثلهم والإعراب عنها على خير وجه. ويوفر أيضا مرافق لمركز أعمال ودعم الموظفين، والأهم، أنه يوفر مكانا لإنشاء شبكة للمعلومات وتبادلها؛ وفى النهاية، يقدم المنح. إلا أن المركز يكشف عن حدود المساعدة التى تقدمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى المجتمع المدنى فى مصر. فهو، يبين أولا أن الوكالة تفضل المشروعات الكبيرة وتحجم عن تقديم الدعم المباشر للمنظمات غير الحكومية. وهى ثانيا، تمنح الحكومة المصرية صوتا عاليا فى اختيار المتلقين للمعونة. وقد منح اتفاق كامب دافيد عام ١٩٧٨ القاهرة حق الموافقة على جميع مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ـ ومن ثم تمثل الحكومة فى مجلس إدارة المركز، مع الوكالة ومجتمع المنظمات غير الحكومية المصرى. والنتيجة هى أن المنظمات غير الحكومية المسجلة بموجب القانون المصرى المقيد هى التى يمكنها وحدها الاستفادة من المركز.

كانت مجموعات حقوق الإنسان محل تركيز التمويل الأجنى لفترة طويلة. ففى فلسطين فى أواخر السبعينيات والثمانينيات، دعمت الجهات المانحة الأوروبية هذه المجموعات لأنها سجلت انتهاكات حقوق الإنسان الإسرائيلية وشجبتها وقدمت المساعدة للضحايا. وتوسعت أنشطة مجموعات حقوق الإنسان منذ ذلك الحين. ففى فلسطين، بدأت المنظمات التى كانت قد ركزت على سوء المعاملة من قبل المحتلين الإسرائيليين فى دراسة انتهاكات السلطة الفلسطينية لحقوق الإنسان. وحتى نهاية التسعينيات، كان لدى كل من مصر وفلسطين ١٢ مجموعة على الأقل لحقوق الإنسان ممولة من الجهات المانحة فى الولايات المتحدة وأوروبا. إذ تدعم مؤسسة الوقف الوطنية لتشجيع الديموقراطية، مثلا، منذ عام ١٩٩٤ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان لرصد إساءة حقوق الإنسان وإصدار التقارير والنشرات والبيانات والالتماسات حول موضوعات وحالات معينة تتعلق بحقوق الإنسان. وليس من قبيل المصادفة أن تمول مؤسسة الوقف الوطنية لتشجيع الديموقراطية وليست الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مجموعات حقوق الإنسان بسبب حساسية القضية وحقيقة أن المؤسسة مستقلة رسميا عن حكومة الولايات المتحدة.

وهناك عدد من الأسباب لهذا الانتشار لمجموعات حقوق الإنسان. فقد أدت الحاجة إلى التدخل فى قضايا تتراوح ما بين التعذيب وحقوق المرأة، ومن حقوق العمال إلى حرية التعبير، إلى تخصص المنظمات. كما كانت الأنواع المختلفة للمهام التى ينبغى أن تؤديها منظمات حقوق الإنسان ـ كتابة التقارير، والقيام بحملات لوقف سوء المعاملة، ومساعدة الضحايا، وتثقيف الجمهور ـ حافزا لتخصص المنظمات وتعددها. وكذلك أدى تنوع وجهات النظر السياسية إلى حدوث انقسام فى حركات حقوق الإنسان. وشجع مجتمع الجهات المانحة الكبير مع ضخامة أرصدتها التى ترغب فى انفاقها على خلق مجموعات جديدة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

والقضية الأخيرة شديدة الأهمية التى تبنتها الجهات المانحة هى تشريعات المنظمات غير الحكومية. ففى مصر وفلسطين، عملت الجهات المانحة الأجنبية على تجنب إصدار القوانين المقيدة التى بموجبها تمارس الدولة الرقابة على المنظمات غير الحكومية. ويبدو أن الجهات المانحة نجحت فى فلسطين ولكنها فشلت فى مصر. وبالرغم من جهودها بإقناع القاهرة برفع القيود عن المنظمات غير الحكومية ـ فقد استثمرت مثلا الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أموالا كثيرة فى دراسة البدائل المكنة ـ تم عرض قانون تقييدى جديد على البرلمان وجرت الموافقة عليه. وفى نفس ذلك اليوم، قال المتحدث باسم وزارة الخارجية الأمريكية إن التشريع يمثل «توجها خاطئا لو كانت مصر تريد تنشيط المجتمع المدنى وتعزيز التنمية»[٢١].

مجموعات المصالح. يمكن أن تصبح مجموعات المصالح، ولا سيما تلك التى تمثل العمال، قوة مهمة للتحرر السياسى وفى النهاية تحقيق الديموقراطية. ويمكن أن يحدث هذا عندما تصر إحدى مجموعات المصالح على أن يتم تنفيذ أو التراجع عن سياسات محددة للحكومة، وتقاوم رد الفعل القمعى من قبل الدولة، وتتمكن من خلق حالة أزمة. وفى مثل هذا السيناريو، يكون التحرر والديموقراطية ـ هما النتيجة الثانوية للجهود الجماعية لتحقيق أهداف أخرى. ويمكن لمنظمة ما من خلال جشد الجهود للدفاع عن مصالحها بالنسبة لسياسات محددة للحكومة، أن تحدث انقساما فى القيادة وتقود الاحتجاج ضد النظام.

وفى مصر تسيطر الدولة على جميع نقابات العمال، والإضرابات ممنوعة وتسحق الاضرابات المتكررة غير المسموح بها من جانب النقابات بشكل منتظم. وفى فلسطين، كانت الحركة العمالية قوة رئيسية فى الانتفاضة، إلا أنها اتبعت الاتجاه العام نحو التهدئة بعد إنشاء السلطة الفلسطينية[٢٢]. ولا تتلقى نقابات العمال سواء فى مصر أو فلسطين أكثر من الحد الأدنى للدعم من الجهات المانحة. بيد أن منظمة العمل الدولية، قدمت المشورة إلى الدولة المصرية ونقابات العمال وروابط الأعمال بشأن كيفية صياغة قانون عمل جديد، يسمح رسميا لأول مرة بحق العمال فى الإضراب " فى مقابل " حق أصحاب الأعمال فى التوظيف، وفى الفصل بصفة خاصة، متى ما شاءوا.

وتلقت جمعيات رجال الأعمال، مباشرة أو من خلال أعضائها، مساعدة تقنية كبيرة مصممة لجعلها أكثر كفاءة ولإدراجها فى شبكات الأعمال الدولية. ومن ناحية أخرى، لا تتلقى الجمعيات المهنية فى مصر معونة من الجهات المانحة الأجنبية نظرا لسيطرة القوى الإسلامية حاليا أو فيما مضى، على الكثير منها. وعلى أى حال، فإنه من المحتمل أن تمنعها الحكومة المصرية من قبول المعونة الغربية إذا ما قدمت لها، وأن ينفر أعضاء هذه المجموعات عن قبول دعم الجهات المانحة الغربية. بيد أن المسئولين فى نقابة المحامين الفلسطينيين قد تلقوا التدريب من خلال هيئة أميديست، وهى منظمة تثقيفية أمريكية، كما تلقوا أموالا من إدارة الاستعلامات الأمريكية.

تقييم المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى

إن للمساعدة الأمريكية إلى المجتمع المدنى فى مصر وفلسطين أهدافا متعددة: تطوير منظمات المجتمع المدنى؛ المساهمة فى تحقيق التحرر السياسى والديموقراطية وكذلك فى تحقيق التنمية الاقتصادية والتغيير الاجتماعى؛ وضمان الدعم الفلسطينى لعملية السلام ومواصلة التزام مصر بالسلام مع إسرائيل.

وهذه الأهداف ليست بالضرورة متوافقة، ونتيجة لذلك، لم تكن سياسة الولايات المتحدة متسقة، فهي ترسل رسائل متناقضة إلى الحكام المتسلطين وإلى المواطنين العاديين على السواء. فباستطاعة مجتمع مدني قوي أن يعيق عملية السلام، من ناحية، وفوق ذلك، تتألف المعارضة الحالية للنظامين المتسلطين في كل من مصر وفلسطين من إسلاميين وقوميين ويساريين لديهم ـ لأسباب مختلفة تتعلق بهم ومطالب مختلفة تخصهم ـ جدول أعمال سياسي يتناقض مع الجهات المانحة. وفي بعض الأحيان تكون جماعات المعارضة هي ببساطة جماعات معادية للغرب والديموقراطية الليبرالية تماما. ومن ثم، يكون من الصعب على الجهات المانحة دعم هذه القوى، غير أن الانصراف عنها يعني الانصراف عن أكثر المعارضين للنظم المتسلطة فعالية والمخاطرة بدعم أطراف لن تحدث فرقا.

إن قياس أثر مساعدة المجتمع المدني على عملية السلام في الشرق الأوسط أو حتى على التغير السياسي في ظل النظم المتسلطة، مهمة شاقة. وسوف أعيد صياغة المشكلة في شكل ثلاثة أسئلة تجريبية إلى حد ما: ما أثر مساعدة المجتمع المدني على المستوى الجزئي أو على الأفراد أو على منظمات بعينها؟ ما الأثر على المستوى الوسيط، أي على تنمية مجتمع مدني نشيط؟ وأخيرا، ما الأثر الذي يمكن أن يحدثه على المستوى الكلي ـ على الأنظمة السياسية[٢٣]؟

تفضل الجهات المانحة، على المستويين الوسيط والجزئي، تقييم الأثر بواسطة قياس الناتج بدلا من النتيجة، وتذهب إلى حد النظر في الترادفين. بيد أن الفرق أساسي. فمثلا، يمكن أن يكون ناتج مشروع تثقيف مدني هو تدريب مائتي فرد لمدة ١٠ ساعات لكل منهم. بينما يمكن أن تكون نتيجة نفس المشروع هي زيادة في المعرفة، وتغيير في القيم، وتغيير في سلوك المشاركين ـ أو لا شيء على الإطلاق مما سبق ذكره. إن الناتج من السهل قياسه؛ أما النتيجة فأكثر صعوبة. ومع ذلك، فإن النتيجة هي ما يهم فعلا.

المستوى الجزئي

كان الأثر على المستوى الجزئي ـ على منظمات فرادى وأفراد يتلقون مساعدة ـ هو الأقوى. فليس هناك من شك في أن الدعم الخارجي لمنظمات المجتمع المصري والفلسطيني قد سمح للمنظمات الضعيفة بالبقاء، وسمح لمنظمات أخرى بالتوسع كما سمح بنشوء منظمات جديدة. وغالبا ما يعتمد عدد كبير من منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك منظمات المناصرة غير الحكومية والمنظمات الخاصة الطوعية التي تقدم خدمات، ولا سيما

فى فلسطين، على المعونة الأجنبية على وجه الحصر تقريبا. وتتلقى منظمات المناصرة غير الحكومية المساعدة من البلدان الغربية فقط فى حين أن المنظمات الخاصة الطوعية التى تقدم خدمات، تتلقى المعونة من كل من البلدان الغربية والعربية.

ويبدو أن الجهات المانحة راضية عن تأثير تمويلها. فقد تحولت منظمات المناصرة غير الحكومية (بما فى ذلك جمعيات حقوق الإنسان) إلى منظمات تتسم نسبيا بالكفاءة والشفافية والخضوع للمساءلة وتقوم بصورة عامة بما يتوقع منها أن تفعله: نشر تقارير وتوفير المساعدة القانونية وإجراء استطلاعات عامة للرأى وما إلى ذلك. أما المنظمات الخاصة الطوعية التى تقدم خدمات فيبدو بصفة عامة كذلك أنها تفى بتوقعات الجهات المانحة. وتزيد مشروعات التثقيف المدنى المعرفة لدى المشاركين فيها ومن المحتمل أن تغير قيمهم كذلك، بالرغم من أنه من النادر تغيير سلوكهم. وهناك تأثير أكثر عمقا وأطول أمدا على مستوى الفرد هو أن العاملين فى منظمات المجتمع المدنى، بصورة عامة، والمنظمات غير الحكومية، بصورة خاصة، أصبحوا أكثر مهارة بفضل التدريب الذى تدعمه الجهات المانحة. وفى مستقبل ما، فى سياق أكثر ديموقراطية، سوف تستطيع أكثر فأكثر القيام بدور بناء.

المستوى الوسيط

إن تقييم تأثير مساعدة المجتمع المدنى على المستوى الوسيط ليست مهمة سهلة. وهناك طريقة سهلة نسبيا ولكنها تقريبية جدا أيضا هى إحصاء المنظمات والأفراد الذين تصل إليهم، ومن ثم المقارنة بين المجتمع المدنى ووجود المنظمات.

لقد زاد عدد منظمات المجتمع المدنى فى كل من مصر وفلسطين منذ السبعينيات والثمانينيات عندما بدأت الجهات المانحة برامجها هناك، بالرغم من أن ذلك لم يحدث بطريقة درامية أو بدون نكسات. ففى فلسطين، مثلا، اختفت منظمات كثيرة بعد انتهاء الانتفاضة وبدء عمل السلطة الفلسطينية.

بيد أن عدد المنظمات ليس مقياسا دقيقا للتعددية السياسية. فمع زيادة عدد المنظمات، على سبيل المثال، ينخفض متوسط حجم عضويتها، مما يشير إلى أن عدد الأعضاء الناشطين لم يزد زيادة كبيرة، ولكن لأنهم الآن ينتشرون عبر منظمات كثيرة. وفوق ذلك، تمثل منظمات المجتمع المدنى الآن نطاقا من وجهات النظر أكثر محدودية؛ ففى فلسطين، تم حل مجموعات كثيرة تعارض عملية السلام لأنها لم تستطع الحصول على تمويل من

الجهات المانحة. وهناك مؤشر آخر للتعددية المحدودة هو اتجاه المديرين إلى شغل مقاعد في عديد من المجالس، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بمنظمات المناصرة غير الحكومية.

وفي فلسطين ـ وإلى حد ما في مصر أيضا ـ أصبحت منظمات المناصرة غير الحكومية هي صاحب العمل الرئيسي للأشخاص الذين كانوا من قبل ناشطين في الحركات الاجتماعية اليسارية والأحزاب السياسية، مما أدى بالبعض إلى أن يخلص إلى أن هذه المنظمات، ذات المرتبات المرتفعة نسبيا، قد نزعت عن الجمعية طابعها السياسي وجعلت التحرر وتحقيق الديموقراطية أقل احتمالا(٢٤). ومن الصعب إثبات هذا: فتدهور الحركات والأحزاب اليسارية قد لا يكون مرتبطا بانتشار منظمات المناصرة غير الحكومية. ومع نهاية الانتفاضة، ربما تكون الطبقة المتوسطة الفلسطينية ذات التعليم الجيد التي كانت نشيطة سياسيا قد انضمت إلى الجهاز البيروقراطي للسلطة الفلسطينية أو وجدت وظائف في القطاع الخاص؛ وتوفر لهم منظمات المناصرة غير الحكومية على الأقل الفرصة لمواصلة خدمة الشعب الفلسطيني.

وهناك طريقتان أخريان لتقييم تأثير المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدني على المستوى الوسيط. الأولى، هي الاعتماد على استطلاعات الرأي وتحليل الخطاب، وبالتالي تعريف المجتمع المدني على أساس الميول المدنية لمواطنيه. والثانية هي تقييم فعالية المجتمع المدني في التأثير على سياسات حكومية محددة. ولا توجد دراسات، سواء من قبل الأكاديميين أو الجهات المانحة، توفر معلومات عن الميول المدنية. وفيما يتعلق بالأثر على السياسات، هناك مؤشرات إلى أن الحكومة في مصر تستمع في بعض الأحيان إلى أطراف ناشطين من خارج الحكومة، ولا سيما من رجال الأعمال. بيد أن نفوذ رجال الأعمال لا يمارس بصورة عامة من خلال جمعيات رجال الأعمال التي تحاول الضغط صراحة من أجل سياسات محددة، بل من خلال الاتصالات الشخصية بين أفراد من رجال الأعمال والحكومة. ومع ذلك، لم تنجح جمعيات المجتمع المدني في مصر في الغالب الأعم في تغيير سياسات الحكومة على الإطلاق (انظر، مثلا، القانون الخاص بالنقابات المهنية والقانون الخاص بالجمعيات والمؤسسات المدنية أو انتهاكات حقوق الإنسان من جانب الحكومة).

المستوى الكلي

وعلى المستوى الكلي، تواصل الجهات المانحة الأجنبية، ولاسيما الولايات المتحدة، الإعلان عن أهداف طموحة وغير واقعية بصورة جلية. فمن المشكوك فيه أن يُحدث تمويل حفنة من مشروعات مساعدة المجتمع المدني تغييرا في النظام. إن الأهداف الحقيقية للجهات المانحة ـ

ولا سيما الحكومات مختلفة. فهى فى أغلب الأحيان، تدعم مثل هذه البرامج من أجل ـ الحفاظ على الاستقرار وصيانة عملية السلام، والسيطرة على العمال خلال عملية الخصخصة، أو الحصول على بيانات اجتماعية اقتصادية وسياسية عالية النوعية عن المجتمع لم يكن يمكن الحصول عليها فى السابق. وإذا تمكنت من تحقيق هدف أو أكثر من هذه الأهداف، فإن الجهات المانحة قد تعتبر أن مساعدة المجتمع المدنى ناجحة حتى لو لم تتحقق الديموقراطية، بالرغم من عدم إقرارها بذلك علنا.

وفيما يتعلق بتحقيق الديموقراطية، تقدم فلسطين ومصر صورا متناقضة على المستوى الكلى. وبشكل عام، تخلفت مصر: فالنظام فى القاهرة أكثر تقييدا اليوم فى عام ٢٠٠٠ عما كان عليه منذ ١٥ سنة مضت. أما ميزان الديمقراطية بالنسبة لفلسطين فيبدو أكثر إيجابية: أصبح النظام أقل تقييدا عما كان عليه منذ سنوات قليلة. ولا تبين أى من النتيجتين أنها تتعلق بمساعدة الديموقراطية.

ولم يحدث لا فى مصر ولا فى فلسطين ـ ولا فى أى بلد عربى آخر ـ أن أدت مساعدة المجتمع المدنى وغيرها من أشكال تشجيع الديموقراطية، إلى تحقيق تحرر سياسى أو تحول نحو الديموقراطية. ففى فلسطين ومصر، حققت منظمات حقوق الإنسان تقدما فى بعض مجالات حقوق الإنسان ولكنها لم تحقق أى تقدم فى مجالات أخرى. وفى فلسطين، نجحت منظمات المناصرة غير الحكومية بقدر صغير فى جعل السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعى الفلسطينى أكثر استعدادا للمساءلة وأكثر شفافية.

ولا يمكن قول نفس الشىء عن المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الحكومة فى مصر. وأقصى ما يقال هو أن المساعدة كانت فعالة فى الحد من الطابع الاستبدادى لكلا النظامين. فلم تحشد معارضة قوية، كان من الممكن أن تكون أكثر فعالية من أجل التحرر والديموقراطية. ومع ذلك، ينبغى القول أن هذا لم يكن قصد الجهات المانحة أو معظم المنظمات التى تكفلها.

إهمال مخططات برامج العمل

لم تكن مساعدة المجتمع المدنى حاسمة فى تحقيق الديموقراطية سواء فى فلسطين أو مصر، وليس من المحتمل أن تصبح قوة فى المستقبل المنظور. ومع ذلك، يمكن للمجتمع المدنى العمل بفعالية أكثر لتحقيق الديموقراطية إذا أجرت الجهات المانحة بعض التغييرات.

فأولا، ينبغى للجهات المانحة أن تكون أكثر صدقا بشأن أهدافها فى فلسطين ومصر. فأولويات حكومات الجهات المانحة والمنظمات متعددة الأطراف تتمثل فى حماية إسرائيل،

وتقديم حل مقبول لمعظم الفلسطينيين، وتشجيع الإصلاح الاقتصادى، وبنفس هذا الترتيب، بينما يأتى تحقيق الديموقراطية فى أدنى القائمة. ويقتضى الأمر أن تكون الجهات المانحة أكثر صراحة بشأن أهدافها وخصوصا لأنها تبشر بالشفافية. وتركز المنظمات غير الحكومية الدولية نظريا بدرجة أكبر على الديموقراطية، ولكن اعتمادها ماليا على الحكومات والمنظمات ما بين ـ الحكومية يقيدها؛ وبالرغم من حاجتها إلى الأموال، فإنها ينبغى لها أن تقاوم بفعالية أكثر التفسير الضيق للممولين بشأن تشجيع الديموقراطية فى فلسطين ومصر.

ثانيا، ينبغى للجهات المانحة أن تنفق مزيدا من الوقت والجهد على وضع الاستراتيجيات. إذ يقتضى الأمر وضع أهداف أكثر وضوحا وأقل تناقضا وشحذ فهمها لعمليات التحرر السياسى وتحقيق الديموقراطية ـ فينبغى، مثلا، أن تكون على وعى بأن إنشاء المنظمات غير الحكومية ورعايتها لا يساعد بالضرورة على تحول نظام غير ديموقراطى إلى الديموقراطية. والأهم من ذلك، ينبغى أن تفكر فيما هو أبعد من مجرد برامج أو مشروعات فردية، متسائلة عن كيف يساهم أى جهد فى تحقيق أهداف شاملة ووسيطة. فخلق بيئة أفضل للمنظمات غير الحكومية على سبيل المثال، يحقق أكثر مما يحققه تقديم دعم لمجموعات فردية. وينبغى للجهات المانحة تنسيق مساعدة المجتمع المدنى مع الأشكال الأخرى لتشجيع الديموقراطية، واستخدام مكافآت مثل زيادة المساعدة الإنمائية وفرض عقوبات لضمان الامتثال. وأخيرا، ينبغى أن تركز الجهات المانحة جهودها على القوى الفاعلة التى يمكن أن تحشد أعدادا كبيرة من الناس، بما فى ذلك الأفراد الذين لا تشاركهم الجهات المانحة قيمهم بالكامل ـ مثل منظمات ذات توجهات إسلامية معتدلة أو أيديولوجيات قومية تؤدى بهم إلى معارضة اتفاقات أوسلو.

ثالثا، ينبغى على الجهات المانحة أن تكون مرنة عند قيامها بترجمة استراتيجياتها إلى برامج ومشروعات. فينبغى ألا تظهر علنا فى برنامج عملها ما يجب أن تكون عليه المنظمة الشريكة؛ وبدلا من ذلك، ينبغى أن يكون دليلها فى ذلك الأفراد والمنظمات المحلية. ويقتضى الأمر أن توظف الجهات المانحة عاملين على دراية بالمجتمع المستهدف وقادرين على الوصول إلى المنظمات الجديدة فيما وراء الحلقة الضيقة لتلك المنظمات التى تشكلت للاستفادة من المنح الأجنبية. وينبغى أن تولى الجهات المانحة الأفضلية للمنظمات التى تمثل مجتمعها تمثيلا حقيقيا والتى قد يكون لديها عضوية جماهيرية.

رابعا، يقتضى الأمر أن تقلل الجهات المانحة الرقابة الخارجية على مشروعات مساعدة المجتمع المدنى وخفض المبالغ التى تعود ثانية إلى بلد الجهة المانحة على هيئة

مرتبات لموظفين ميدانيين ونفقات للاستشارات وشراء المعدات. فقد بينت وزارة الخارجية الهولندية كيف يمكن تخفيض النفقات العامة وتحسين البرامج بواسطة الاعتماد على الخبراء المحليين. وتقوم على إدارة الصناديق الهولندية أكبر منظمات المساعدات التنموية، المنظمة الهولندية للتعاون الإنمائى الدولى، التى لا يوجد لديها مكتب ميدانى فى القاهرة وتخصص جميع الأموال للمنظمات التى يختارها الخبراء المحليون. وقد يتمثل الحل الأفضل فى إنشاء صناديق فى البلدان المتلقية، يقوم على إدارتها أساسا أو حصرا مواطنون محليون، بما يقلل من أدوار الأجانب قدر الإمكان.

وأيا ما كان تفكير المرء فى مساعدة المجتمع المدنى (والمساعدة من أجل الديموقراطية ككل) فى عالم يزداد فيه الاعتماد المتبادل فإنه لا يمكن أن يتفاداها إلا أشد النظم المتسلطة تقييدا. إن مساعدة المجتمع المدنى ليست جيدة أو سيئة فى طبيعتها. فهى قد تكون مؤثرة فى بعض الأحيان فى تحسين حياة المواطنين ويمكن أن يكون لها أثر إيجابى على أقسام من المجتمعات وعلى السياسات. وفى حالات أخرى، تثرى بعض أفراد قلائل ولا يكون لها تأثير على المجتمع والسياسة. وتشمل الأسئلة الأساسية التى ينبغى طرحها باستمرار عن أى مشروع لمساعدة المجتمع المدنى: أى جدول أعمال يدعمه المشروع؟ أهو جدول أعمال الجهة المانحة الغربية وحدها أم هو أيضا جدول أعمال مواطنى البلدان المتلقية[٢٥]؟ هل تفعل الجهات المانحة ما تبشر به؟ هل تقوم بإدارة مشروعاتها بأفضل طريقة؟

ملاحظات

تلقيت مع فيليب س. شميتر منحة من معهد الولايات المتحدة للسلم لدراسة «الديموقراطيات الغربية وتشجيع الديموقراطية فى العالم العربي». إن الآراء والنتائج والاستنتاجات التى تم الإعراب عنها فى هذا المطبوع هى خاصة بى ولا تعكس بالضرورة آراء معهد الولايات المتحدة للسلم.

وأود أن أوجه الشكر إلى العديد من الأشخاص فى منظمات الجهات المانحة ومتلقى المعونة (وهم عديدون لذكرهم على نحو فردى) الذين قدموا لى معلومات تتعلق بممارسات المساعدة من أجل الديموقراطية فى مصر وفلسطين. وقد قدم كل من كرستين أبيل وبرنارد جبيكبى وبراد جلاسر ونيكولاس جيلهوت، وخاصة فليب س. شميتر مراجعات مفيدة. وبالإضافة إلى ذلك، كانت تعليقات ومقترحات مارينا أوتاوى وتوماس كاروذر أساسية فى تحسين هذه المساهمة. وبالطبع تقع مسؤولية النتيجة على كاهلى تماما.

١ - أعرِّف تحقيق الديموقراطية على أنها عملية تطبق بموجبها، بطريقة مهمة وجوهرية، قواعد وإجراءات المواطنة على المؤسسات التى كانت تحكمها فى السابق مبادئ أخرى أو تم التوسع فيها لتشمل الأشخاص الذين لم يمتلكوا فى السابق حقوق والتزامات المواطنين أو امتدت لتشمل القضايا والمؤسسات التى لم تخضع فى السابق إلى مشاركة المواطنين. إن التحرر السياسى هى عملية تزداد بموجبها الحرية

السياسية، ويحد أدنى وبطريقة رسمية أكثر منها جوهرية، تطبق قواعد وإجراءات المواطنة ويجرى التوسع فيها. وتعتمد هذه التعاريف بصورة كثيفة على Guillermo O'Donnell and Philippe c. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 7-8.

٢ - Augustus Richard Norton, ed., *Civil Society in the Middle East,* Vol. I and II (Leiden: E.J. Brill, 1995, 1996).

٣ - انظر Mustapha Kamel Al-Sayyid, "A Civil Society in Egypt," فى المرجع السابق

٤ - انظر Vickie Langohr, "Do Clients of Clinics Become Cadres? Critiquing Some Assumptions About Islamist Social Welfare" بحث قدم فى المؤتمر السنوى بجمعية دراسات الشرق الأوسط، سان فرانسيسكو، ٢٢ - ٢٤ تشرين الثانى/ نوفمبر ١٩٩٧).

٥ - مقتبس من "Middle Eastern NGOs Strain at the Bonds of Authoritarian Government," *Financial Times,* June 10, 1999, p. 5.

٦ - انظر واحد من الكثيرين الذين أثاروا هذه النقطة one of the many who have made this point: Fawaz A. Gerges, *America and Political Islam: Clash of Cultures or Clash of Interests?* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) انظر بصفة خاصة الفصل المتعلق بمصر صفحات ١٧١ - ١٩١.

٧ - Glenn Robinson, "Authoritarianism with a Palestinian Face," *Current History* (January 1998), p. 15.

٨ - أنظر على سبيل المثال Jean-Francois Legrain, "Hamas: Legitimate Heir of Palestinian Nationalism," in John L. Esposito, ed., *Revolution, Radicalism, or Reform?* (Cairo: The American University in Cairo Press, 1997), pp. 159-78.

٩ - Ziad Abu Amr, *Islamic Fundamentalism in the West Bank and Gaza: Muslim Brotherhood and Islamic Jihad* (Bloomington: Indiana University Press, 1994).

١٠ - Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada: Labor and Women's Movements in the Occupied Territories* (Princeton: Princeton University Press, 1991), والذى يبين قيام الفلسطينيين بالبدء فى التنظيم بصورة مكثفة قبل بدء الإنتفاضة.

١١. انظر Glenn Robinson, *Building a Palestinian State: The Incomplete Revolution* (Bloomington: Indiana University Press, 1997).

١٢. Denis Sullivan, "NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society," *Journal of Palestine Studies,* vol. 25, no. 3 (Spring 1994), p. 94.

١٣. أنظر Robinson, *Building a Palestinian State,* p. 45, and Sullivan, "NGOs in Palestine," p. 96.

١٤. Terry L. Karl and Philippe C. Schmitter, "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe," *International Social Science Journal,* vol. 128, no. 2 (May 1991), pp. 269-84.

١٥. بجانب مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لمصر، تمول الولايات المتحدة مشروعات أخرى من واشنطن - مثلا من قبل المؤسسة الوطنية للديموقراطية - وتنفذها منظمات مثل المعهد الوطنى الديموقراطى للشؤون الدولية. ومن ثم، تعتبر المساعدة من أجل الديموقراطية التى تقدمها الولايات المتحدة إلى مصر (وفلسطين) أعلى قليلا من الأرقام الواردة هنا.

١٦- بجانب المنشورات الرسمية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لتخطيط المساعدة من أجل الديموقراطية للفلسطينيين، تعتبر المصادر التالية مهمة أيضا: UN Special Coordinator in the Occupied Territories (UNSCO), "Rule of Law Development in the West Bank and Gaza: Survey and Status of Development Effort" (July 1997); Palestinian National Authority Core Group on Rule of Law and Legal Institution Building, "Human Rights, Democracy and Rule of Law: Submission to the Palestinian Development Plan for the Years 1998-2000" (April 1997); Jerusalem Media and Communication Centre, "Foreign Aid and Development of Palestine" (June 1997), and "Mortgaging Self-Reliance: Foreign Aid and Development in Palestine" (November 1997).

١٧- على سبيل المثال Friedrich Ebert Stiftung, "Civic Education Measures in Preparation for the Palestinian Elections, 1995-1996" (Jerusalem, 1997).

١٨- Viewpoints Research Ltd., "Independent Evaluation of Civic Education and Civic Forum in the West Bank, Gaza Strip and East Jerusalem: Report on Qualitative Research," (February 9, 1998). Eighteen focus groups in eleven communities - 162 respondents in all - participated. Eight groups had taken part in Civic Forum sessions; ten had not.

١٩- هذا هو التعريف الرسمي للمجموعات المستهدفة في البنك الدولي، «مشروع منظمة غير حكومية فلسطينية: ورقة مناقشة عامة» (الرام، الضفة الغربية، ١٥ يوليه ١٩٩٧) صفحة ٢. وتستثنى بصراحة منظمات مثل نقابات العمال والجمعيات المهنية والتعاونيات التجارية.

٢٠- المرجع السابق ص ١٠.

٢١- مقتبس من in Steve Negus, "NGO Law Controversy," *Middle East International*, June 4, 1999, p. 18.

٢٢- انظر Hiltermann, *Behind the Intifada*.

٢٣- لمزيد من الدراسة المتعمقة بشأن هذه المسألة، أنظر Philippe C. Schmitter and Imco Brouwer, "Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection," ورقتي عمل في مجال العلوم السياسية والاجتماعية رقم ٩/٩٩ (Florence: European University Institutie, 1999). Available at www.iue.it/PUB/sps_fm.html.

٢٤- Azmi Bishara, "The Civil Society Debate" ورقة قدمت في إطار برنامج "Europe and the Middle East: A Dialogue of Cultures" at the Van Leer Jerusalem Institute, Jerusalem 1997).

٢٥- سيقوم المؤلف، في إطار مشروع بحث كبير عن «تشجيع الديموقراطية والحماية في وسط وشرقي أوروبا والشرق الأوسط وشمالي إفريقيا» يديره كلوس أوفا وفيليب س. شميتر ويدعم كريم من مؤسسة فولكس فاجن، بالتركيز بصفة خاصة على المستوى الجزئي لمساعدة المجتمع المدني، التي ينبغي أن تسمح باستكشاف منظور المتلقين بالكامل أكثر مما هو في هذه المقالة. ولمزيد من المعلومات التفصيلية عن مساعدة المجتمع المدني في مصر وفلسطين، انظر Imco Brouwer, "U.S. Civil-Society Assistance to the Arab world: The Cases of Egypt and Palestine," Working Paper no. 2000/5 (Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2000).



٢

تصادم القيم: المعونة الأمريكية المقدمة إلى المجتمع المدنى والإسلام فى مصر

مصطفى كامل السيد

إن التناقض الرئيسى للسياسة الخارجية للولايات المتحدة يكمن فى التزامها المعلن بدعم التحول نحو الديموقراطية وتعزيز المجتمع المدنى فى بلدان الجنوب والكتلة الاشتراكية السابقة، من ناحية وعدائها الواضح لبعض أنواع الحركات السياسية التى أصبحت القوى الفاعلة الرئيسية فى هذه المجتمعات المدنية الأولية فى هذه البلدان، من ناحية أخرى. ولا ينبع عداء واشنطن من الخوف من أن تنقلب هذه الحركات على بقية المجتمع المدنى بمجرد حصولها على قدر من السلطة، ولكن ينبع من حقيقة أن هذه المنظمات التى تشكل هذه الحركات تعارض بعض أوجه السياسة الخارجية للولايات المتحدة. ويوضح موقف الولايات المتحدة من الحركات الإسلامية فى البلدان العربية هذا التناقض ويبين ببلاغة تخلى الإدارات الأمريكية عن التزاماتها الكاملة عقب الحرب الباردة بدعم تنمية المجتمع المدنى فى كل مكان. وتعد المنظمات الإسلامية فى البلدان العربية من بين أقوى المدافعين عن الحريات المدنية والسياسية، بما فى ذلك حرية تكوين الجمعيات، التى بدونها لا يتمكن المجتمع المدنى من البقاء. ومع ذلك، تمتنع الحكومة الأمريكية عن تقديم الدعم لها، حتى مع سعيها لمساعدة المجتمع المدنى الناشئ.

إن موقف الولايات المتحدة تجاه المجتمعات المدنية الناشئة يتسم بالتناقض، بصورة خاصة، فى البلدان ذات الحكومات الصديقة. وهذا يفسر شكوك بعض شرائح الشعب فى

هذه البلدان التى ترحب بأية مساعدات أمريكية إلى المجتمع المدنى فى بلادها. فهم لا ينظرون إلى المعونة على أنها دلالة على التزام واشنطن بتشجيع الديموقراطية. بل الواقع أنهم ينظرون إليها على أنها أداة لتعزيز أهداف السياسة الخارجية للولايات المتحدة ومن أجل هندسة تطوير مجتمعات أخرى بما يتفق مع النموذج الأمريكى: نظام اقتصادى قائم على حرية السوق مقترن بديموقراطية ليبرالية، بغض النظر عن تقاليد وأولويات المواطنين فى هذه المجتمعات. إن ما يسمى بالمساعدة لا يشكل تدخلا غير مقبول فى الشؤون الداخلية لبلدان أخرى فحسب، بل إنه يتجاهل أيضا حق الشعوب الأخرى فى تقرير مصيرها، والذى يتضمن حق اختيار النظام الاجتماعى الاقتصادى الذى تنتهجه لحياتها ونموذج التنمية الاقتصادية الذى تفضله.

ومن ثم، فإن المساعدة الأمريكية للمجتمع المدنى فى بلدان أخرى مملوءة بالمفارقات التى تدعو للسخرية والتناقضات: فهى تستثنى المجموعات التى لا توافق عليها الولايات المتحدة حتى لو كانت أفضل المدافعين عن الحريات المدنية: وهو ما يمثل تدخلا فى الشؤون الداخلية للبلدان المتلقية، بالرغم من أن الولايات المتحدة تسرع دائما بشجب مثل هذا التدخل من جانب حكومات أخرى، ولا سيما تلك التى تنتهج أيدلوجية مختلفة؛ وأخيرا، تتجاهل هذه المساعدة السجل التاريخى الذى يوضح أن ظهور المجتمع المدنى هو دالة للديناميكية الداخلية لبلد ما، وليس ناتج أفعال أى قوة خارجية مهما كانت غنية وقوية.

ويحاول هذا الفصل أن يوضح النقاط الواردة أعلاه من خلال تقييم المساعدة الأمريكية للمجتمع المدنى فى مصر. وهو يستكشف الشروط الضرورية لميلاد مجتمع مدنى ونموه فى أى بلد والمساهمات الممكنة التى يتلقاها من مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة، ويميز بين التأثيرات الخارجية المباشرة وغير المباشرة. ثم يستطرد ليبحث كيف حاولت الولايات المتحدة، بطرق مختلفة، تشجيع تطور المجتمع المدنى الناشئ فى مصر. وأخيرا، يناقش الأثر المحدود للسياسات الأمريكية فى مصر، ويقترح فى نفس الوقت وسائل يمكن من خلالها أن تؤثر الولايات المتحدة تأثيرا إيجابيا فى تطور المجتمع المدنى فيها. والمصادر التى اعتمد عليها هى كتابات عن المجتمع المدنى فى مصر ومقابلات مع المسئولين فى الوكالات الحكومية الأمريكية العاملين مباشرة فى البلد، وملاحظاتى الخاصة باعتبارى عضوا نشيطا فى بعض المنظمات فى المجتمع المدنى المصرى الناشئ.

شروط قيام مجتمع مدنى

تمت صياغة مصطلح "المجتمع المدنى" فى أواخر القرن الثامن عشر فى لحظة تغيير اجتماعى اقتصادى وسياسى عميق فى أوروبا الغربية واكتسب بعد ذلك معانى مختلفة

على أيدى الفلاسفة الغربيين[١]. وقد تساءل بعض الكتاب المصريين والعرب عن مدى ملاءمة تعاريف الغرب للمجتمع المدنى فى السياق العربى، ويحاجون بأنها تستثنى كلا من المؤسسات الدينية والكيانات القبلية أو المجتمعية، بالرغم من أنها الأعمدة الرئيسية للمجتمع المدنى فى البلدان غير الغربية[٢]. بيد أنه يبدو أن صانعى السياسة الأمريكيين لم يساورهم شك بشأن الدلالة العالمية لمفهوم المجتمع المدنى عندما بدءوا وتوسعوا فى برامج كان القصد منها بصورة خاصة، تشجيع نمو منظمات المجتمع المدنى فى البلدان الشيوعية السابقة ، وفيما بعد فى بعض بلدان الجنوب.

ولا تتفق الكتابات الغربية بشأن المجتمع المدنى سواء على طبيعة الظاهرة أو على أهميتها. ومع ذلك، فإن الكتاب الليبراليين من أمثال آدم فرجسون وآدم سميث وجون لوك وجورج فريدريك هيجل، وكذلك الكتاب الماركسيين الذين استلهموا الطريقة الهيجلية الديالكتيكية حتى عندما قلبوها رأسا على عقب، يتفقون على شروط أساسية عديدة لقيام مثل هذا القطاع. وهذه الشروط تشمل: تمايزا اجتماعيا متقدما، مع تعدد الطبقات الاجتماعية والمجموعات المهنية، أو، بلغة الاقتصاديين الكلاسيكيين، تقسيما للعمل عالى التخصص؛ ودرجة معينة من الاستقلال الذاتى للمنظمات غير الحكومية فى مواجهة الدولة؛ وأخلاقيات التسامح وقبول الاختلاف. وتيسر مثل هذه الشروط تمسك الدولة بمجموعة من القواعد المنطقية فى علاقاتها مع المواطنين، بما فى ذلك الاعتراف بحرية تكوين الجمعيات والحق فى الاختلاف السلمى، الذى يعتمد بدوره على حرية الضمير والرأى والتعبير[٣].

وقد تطورت هذه الشروط فى المجتمعات الغربية ولا سيما فى بريطانيا العظمى وفرنسا والولايات المتحدة نتيجة لعمليات طويلة من التغيير الداخلى الاجتماعى الاقتصادى والسياسى، عجلت بها الثورات التى وقعت ضد السلطات والمؤسسات التى كان يمكن أن تعيق ازدهار المجتمع المدنى أو تمنعه. وبالرغم من أنه من غير الصحيح إنكار تأثير الأطراف الخارجية الفاعلة فى إقامة مجتمع مدنى فى هذه البلدان وانتشار الأفكار من بلد إلى آخر، فإن الشروط الموائمة لقيام مجتمع مدنى كانت إلى حد كبير نتاج التطور الاجتماعى الداخلى[٤].

ولا ينبغى للمرء أن يخلص من هذه الملاحظات إلى أن الأطراف الفاعلة الخارجية لا تؤثر مطلقا على نشوء المجتمع المدنى فى بلدان أخرى. بل على العكس، فهى غالبا ما تفعل ذلك، بطريقة مباشرة وغير مباشرة على السواء. بيد أن التأثير الخارجى يقيده عاملان: الأول، تفاعل المتغيرات الداخلية والخارجية، وتتجه الأولى إلى إحداث تأثيرات أقوى؛

والثانى، أن المتغيرات الخارجية يظهر تأثيرها فقط إذا كانت تدعم، وتقود إلى، نضج السمات البارزة بالفعل لمجتمع مدنى، مثل وجود تباين اجتماعى واستقلال تنظيمى وتسامح مع الاختلاف.

يمكن للأطراف الفاعلة الخارجية أن تحفز بطريقة غير مباشرة مولد مجتمع مدنى من خلال المثل الذى تضربه ومن خلال أفعالها. ويمكن مباشرة مثل هذا التأثير غير المباشر من خلال آليات مختلفة. وإحدى هذه الآليات هى بيان تأثير مجتمع مدنى قوى فى بلد ما، وهو ما يمكن أن يستحوذ على قلوب وعقول النخب السياسية فى أماكن أخرى ويلهمهم بناء مجتمع مدنى فى بلدهم. فعلى سبيل المثال، أعجب الكثير من المثقفين العرب بقوة وسائل الإعلام المطبوعة والإلكترونية فى الغرب، ولا سيما فى الولايات المتحدة، ويرغبون فى أن تحصل وسائل الإعلام فى بلادهم على نفس الدرجة من الاستقلال الذاتى فى مواجهة الحكومة. وهناك آلية أخرى تؤثر بطريقة غير مباشرة فى تعزيز المجتمع المدنى وهى الاستثمار الأجنبى، الذى يمكن أن يدفع عملية التمايز الاجتماعى عن طريق خلق طبقة عاملة والتوسع فى الطبقة المتوسطة ـ وكلاهما مكونات مهمة لمنظمات المجتمع المدنى. كما يمكن أن يكون للسياسة الخارجية لقوة عظمى أو لبلد مجاور تأثير على تنمية مجتمع مدنى، سواء بواسطة الإسهام فى تلطيف الجو السياسى المؤدى إلى ازدهار منظمات مستقلة ذاتيا أو عن طريق خلق توتر كبير ومن ثم تشجيع القمع الحكومى.

لكن ليست كل التأثيرات غير مباشرة. فالقوى العظمى تعتمد هذه الأيام عن عمد، سياسة لتشجيع نشوء المجتمع المدنى فى بلدان أخرى، ولا سيما فى البلدان الأقل قوة. ومن خلال الضغط أو التشجيع، تحاول حث الحكومات على رفع القيود عن إنشاء وتفعيل منظمات المجتمع المدنى. وهى تقدم الدعم المعنوى لقادة المجتمع المدنى عندما يتعرضون للاضطهاد من جانب حكوماتهم. كما تقدم المساعدة التقنية والمالية إلى منظمات المجتمع المدنى من خلال الوكالات الحكومية أو غير الحكومية، التى يمكنها العمل بشكل متوافق مع الحكومات المتلقية أو العمل على أساس اتفاق ضمنى معها.

المجتمع المدنى فى مصر

وجدت الشروط الملائمة لقيام مجتمع مدنى فى مصر منذ وقت طويل قبل أن تنغمس الولايات المتحدة بشكل عميق فى شئونها نتيجة لتوقيع الرئيس أنور السادات معاهدة سلام مع إسرائيل فى عام ١٩٧٩ وبداية برنامج المساعدة العسكرية والاقتصادية الأمريكية الذى قدم إلى مصر أكثر من ٣٦ مليار دولار كمعونة منذ عام ١٩٧٨. لقد بدأ التمايز الاجتماعى ونشوء طبقة متوسطة وطبقة عاملة منذ قرنين تقريبا خلال حكم محمد

على (١٨٠٥-١٨٤٨) وتسارع فى القرن العشرين نتيجة لسياسات القاهرة التعليمية وتشجيعها التصنيع، وكذلك سعيها فى طلب الاستثمار الأجنبى. وبالرغم من قلة منظمات المجتمع المدنى التى نشأت فى القرن التاسع عشر، فقد نشأت الجمعيات المهنية ونقابات العمال فى القرن العشرين لتشكل العمود الفقرى للمجتمع المدنى المصرى.

ولعبت الجمعيات المهنية بصورة خاصة دورا مهما جدا فى مصر منذ تكوينها حيث أقامت علاقات وثيقة مع الحركات الوطنية والأحزاب السياسية فيما بعد. وشجع اثنان من قادة الحركة الوطنية البارزين - محمد فريد، الذى أصبح زعيم الحزب الوطنى فى عام ١٩٠٨ وسعد زغلول، زعيم حزب الوفد، وبطل الكفاح المصرى من أجل الاستقلال وأول رئيس وزارة لحكومة منتخبة فى عام ١٩٢٤ - إنشاء نقابة المحامين المصريين فى عام ١٩١٢. وكان رؤساء نقابة المحامين خلال هذه الفترة (١٩١٩-١٩٥٢) على صلة وثيقة بقادة حزب الوفد أو حتى كانوا زعماء الحزب أنفسهم - فقد كان - مكرم عبيد، على سبيل المثال، الأمين العام لحزب الوفد ورئيس نقابة المحامين فى أوائل الأربعينات. وفى أحيان كثيرة كانت نقابة الصحافيين مسرحا للصراع السياسى بين القوى السياسية الرئيسية فى البلد. أما المجموعات التى لم تحصل على اعتراف قانونى كأحزاب سياسية فقد وجدت فى هاتين النقابتين المهنيتين، وأيضا فى نقابتى الأطباء والمهندسين، منبرا مفتوحا يمكن من خلاله أن يسمع صوتهم ويشعروا بوجودهم على المسرح السياسى. وخلال السبعينيات، برز الشيوعيون والناصريون فى نقابتى المحامين والصحافيين، بينما كان للإخوان المسلمين وجود قوى فى معظم النقابات خلال الثمانينيات والتسعينيات. وخلق تسييس النقابات توترات مع جميع الحكومات منذ نهاية الملكية فى عام ١٩٥٢. ولم تعارض هذه الحكومات بالضرورة الدور الوطنى للنقابات ونقابات العمال، ولكنها أرادت أن يتطابق هذا الدور مع سياساتها الخارجية والداخلية[٥].

لقد تصرفت كافة الحكومات المصرية بشكل مستقل تماما فى تعاملها مع المجتمع، وكان التعسف سمة لموقفها تجاه الحريات المدنية. بيد أنه، كانت هناك مع ذلك فترات قصيرة من التحرر السياسى فى ظل حكم الحكومات الوفدية فى فترة الملكية (١٩٢٤-١٩٥٢)، وكذلك خلال حكم الرئيس أنور السادات (١٩٧٠-١٩٨١) وخليفته الرئيس الحالى حسنى مبارك (١٩٨١-). وكان الاستقلال الذاتى للدولة سمة رئيسية دائمة للسياسة فى مصر سواء فى ظل النظام الملكى أو الجمهورى[٦]. وترجع فترات التحرر القليلة إما إلى المواقف الأيديولوجية، كما كانت حالة حزب الوفد الذى حمل لواء الدفاع عن القضية الوطنية الليبرالية، أو نتيجة لمبادرة من رئيس الدولة، أقدم عليها كإجراء لموازنة الثقل السياسى للقوات المسلحة[٧]. وتمتع المصريون ببعض حرية التعبير خلال هذه

الفترات، غير أن ردود الفعل تجاه الأشخاص الذين اعتنقوا آراء فسرت على أنها مختلفة عن المعتقدات الشائعة للمسلمين المصريين (الذين يشكلون ما لا يقل عن ٨٨ فى المائة من عدد السكان) كانت سلبية. كانت هذه الآراء غير مقبولة لدى شرائح المحافظين من النخبة السياسية تؤيدهم فى ذلك المؤسسة الدينية. وفى مثل هذه الحالات، كان من المحرج للغاية للحكومة أن تنحاز إلى أى جانب، بالرغم من أنها كانت تميل إلى أن تكون أكثر تعاطفا تجاه هذه القوى المحافظة[٨].

وقد زادت علامات تطور المجتمع المدنى منذ السبعينيات وما تلاها. وأصبح التمايز الاجتماعى أكثر وضوحا فى ظل سياسة الانفتاح التى انتهجها الرئيس أنور السادات، التى شجعت القطاع الخاص والاستثمار الأجنبى. وصاحب الانفتاح كذلك خروج ملايين من المصريين للعمل فى بلدان الخليج؛ وحقق الكثير من الذين ذهبوا إلى الخارج ثروات، كانت قليلة بالنسبة للغالبية ولكنها كانت كبيرة بالنسبة للبعض. وأسهم هذا فى حدوث تمايز فى المجتمع. وأدى السماح لنظام متعدد الأحزاب ونهاية سيطرة الاتحاد الاشتراكى العربى، الحزب الوحيد فى ظل نظام جمال عبد الناصر، على جميع التنظيمات، إلى تمهيد الطريق أمام تيارات ثقافية وسياسية مختلفة وأحيانا متعارضة داخل هذه الجمعيات للتعبير عن آرائها. وأنشأ رجال الأعمال مجموعة من المنظمات، بينما توقفت حركة نقابات العمال عن أن تكون جزءا من الحزب الحاكم كما كانت إبان حكم عبد الناصر وإن ظلت معظم قياداتها كذلك. وظهرت حركة لحقوق الإنسان فى الثمانينيات كان لها صوت مسموع، وبالرغم من القيود القانونية التى فرضت على نشاطها فقد حصلت سريعا على الاحترام والمكانة فى الداخل والخارج[٩].

ومع ذلك، ظلت الحكومة تعارض بعناد أى استقلال ذاتى حقيقى لهذه المنظمات، سواء كانت أيديولوجيتها الإسلام السياسى أو حتى مزيد من الحرية للقطاع الخاص. وفجرت هذه المعارضة أزمة فى العلاقة بين المجتمع المدنى الناشئ ورجال الدولة، تحولت فى التسعينيات إلى حصار حكومى على كثير من منظمات المجتمع المدنى. وكان الإسلاميون أول من شعروا بشكوك الحكومة وقمعها، نظرا لأن من السهل اتهامهم بتهديد النظام السياسى. وبعد أن رفعت بعض مجموعات المعارضة المسلحة راية الاسلام، أصبح من السهل على الحكومة اتهام أى شخص بأنه إرهابى إذا إدعى أن الاسلام هو مصدر إلهام للإصلاح الاجتماعى الاقتصادى والسياسى والأخلاقى فى مصر. والواقع، أن كثيرا من المنظمات غير الحكومية الإسلامية غير سياسية وتعمل أساسا فى أنشطة خيرية أو يديرها متعاطفون مع الحكومة. ومن ثم، فإن القرارات بشأن ما ينبغى اعتباره إرهابيا سيكون مبنيا على أساس مسألة واحدة فقط ـ نقد سياسات الحكومة.

وانصب غضب الحكومة أساسا على الناشطين الإسلاميين باعتبارهم أعضاء، أو على الأقل مؤيدين، للإخوان المسلمين. ورفضت الاعتراف القانونى بالمنظمة ليس باعتبارها جمعية فحسب - وهو وضع احتفظت به منذ عام ١٩٢٨ حتى قام بحظرها الرئيس جمال عبد الناصر فى عام ١٩٥٤ بعد محاولة اغتياله اتهم فيها أحد أعضائها - بل أيضا كحزب سياسى، بدعوى أن القانون يحظر إنشاء الأحزاب القائمة على أساس دينى. ونتيجة لذلك، لم يجد المتعاطفون مع الإخوان أى قنوات أخرى تعبر عن وجودهم وتنشر أفكارهم غير الجمعيات المهنية، التى كانت فى الثمانينيات بمنأى عن تدخل الحكومة نسبيا، وبعض صحف المعارضة. وفى ظل هذه الأوضاع الجديدة، تمكنت مجموعات المعارضة التى لم تستطع الحصول على حق إنشاء أحزاب سياسية معترف بها قانونا، من كسب مقاعد فى المجالس الوطنية لنقابات عديدة. وكان الإخوان المسلمون أكثر الجماعات نجاحا لأنهم تمكنوا من الحصول على الغالبية العظمى من المقاعد فى عدد من مجالس الجمعيات المهنية الرئيسية، بما فى ذلك نوادى أساتذة الجامعات ونقابات المهندسين والأطباء والعلميين، وأخيرا نقابة المحامين، وهى معقل الوفديين الليبراليين الحاليين. وفى عامى ١٩٨٤ و ١٩٨٧، سمحت الحكومة أخيرا للإخوان المسلمين بالمشاركة فى الانتخابات البرلمانية بالتحالف مع الأحزاب المعترف بها قانونا، مثل حزب العمل الاشتراكى وحزب الأحرار، اللذين أعلنا عن مواقف إسلامية فيما يتعلق بقضايا عديدة فى السياسة الداخلية والخارجية. وأدى نجاح الإخوان الكبير فى جميع هذه الانتخابات ببعض المراقبين إلى استنتاج أنهم تحولوا إلى الطرق السلمية فى العمل السياسى - وهو موقف أدانته فى ذلك الوقت المجموعات الإسلامية الأكثر تطرفا، التى واصلت تبنى الكفاح المسلح.

ومع ذلك، أثار نجاح الإخوان المسلمين مخاوف الحكومة بأن الجماعة قد تهزم مؤيديها فى انتخابات عامة حرة، إذا عقدت مثل هذه الانتخابات فى مصر. وللقضاء على مثل هذا التهديد المتوقع لسلطتها، بدأت الحكومة فى عام ١٩٩٢ سن أحكام قانونية مختلفة القصد منها جعل التحريض على المعارضة المسلحة جريمة يعاقب عليها القانون، وفرض رقابة صارمة على الانتخابات الداخلية للنقابات المهنية. وعندما فشلت هذه التدابير فى تقليل تأثير الإخوان المسلمين، اتخذت الحكومة نهجا مباشرا، بوضع الجمعيات المهنية تحت إدارة أفراد قامت بتعيينهم، وتعليق الانتخابات الداخلية فى معظمها لأجل غير مسمى والتحرش بالناشطين الإسلاميين وتهديدهم وحتى تزوير الانتخابات البرلمانية فى الدوائر الانتخابية التى يحتمل أن ينجحوا فيها، كما تبين ذلك من العديد من الأحكام القضائية التى ألغت مثل هذه الانتخابات[١٠].

ولم تنج جمعيات رجال الأعمال من غضب الحكومة عندما أظهر قادتها إشارات تؤكد استقلالها الذاتى. فقد تم فجأة استبدال محمد فريد خميس، رئيس اتحاد الصناعات المصرية، الذى اختاره وزير الصناعة ليكون رئيس اتحاد المهندسين المصريين بعد سلسلة من الانتخابات فى الاتحاد، برجل أعمال مطواع من القطاع الخاص، لأن " خميس " دعا إلى وضع قانون جديد كان من الممكن أن يعطى الاتحاد صفة هيئة التفاوض.

الولايات المتحدة والمجتمع المدنى فى مصر

لفهم سياسة الولايات المتحدة تجاه المجتمع المدنى فى مصر، لابد من أن تؤخذ فى الاعتبار العلاقة الوثيقة بين حكومتى الولايات المتحدة ومصر منذ منتصف السبعينيات وكذلك الدور الذى تقوم به مصر فى سياسة المنطقة. وبالرغم من أنه قد حدثت توترات فى العلاقات بين البلدين، وبصفة أخص فى ظل حكم الرئيس حسنى مبارك، إلا أن الحكومتين حاولتا حل خلافاتهما والحفاظ على الحوار بشأن المسائل الاستراتيجية. ذلك أن العلاقة مع مصر مهمة بالنسبة لواشنطن بسبب معاهدة السلام التى عقدتها مع إسرائيل فى عام ١٩٧٩ ووضعها كأكبر بلد عربى تعدادا للسكان وتصنيعا وبوصفها القائد التاريخى فى العالم العربى. وتعتبر إدارات الولايات المتحدة أن وجود حكومة فى مصر مستقرة ومؤيدة للغرب وفوق كل هذا لأمريكا مسألة حيوية لاستراتيجيتها فى المنطقة، كما أنها تعتمد على القاهرة لتضمن دعم السياسات الأمريكية. وتوضح حرب الخليج فى يناير ـ فبراير ١٩٩١ مثل هذا الدعم الذى تحقق فى لحظة حرجة. فقد أخذت مصر جانب الولايات المتحدة ضد العراق، الأمر الذى بدا للبعض أن العرب يباركون العمليات العسكرية التى قادتها الولايات المتحدة فى الكويت والعراق. فقد انتهزت الولايات المتحدة فرصة سوء التقدير الخطير للرئيس العراقى صدام حسن عند غزوه الكويت لكى تسحق تهديد العراق المحتمل للنظم المحافظة فى المنطقة التى تدعمها الولايات المتحدة.

ومصر بتاريخها القديم الممتد عبر آلاف السنين وتأثيرها الثقافى فى المنطقة العربية، هى دائما المثال الذى يحتذى به كل العرب بل وحتى بعض البلدان الإفريقية والآسيوية فى بعض الأحيان. فبعد استيلاء الضباط الوطنيين فى مصر على السلطة فى الخمسينيات، حذا حذوهم ضباط آخرون فى بلدان عربية أخرى ـ سوريا والعراق واليمن والسودان وليبيا. كما قلدوا الكثير من سياسات عبد الناصر الداخلية والخارجية، مثل الاعتماد على المؤسسات المملوكة للدولة لقيادة التنمية الاقتصادية والحفاظ على علاقات جيدة مع الاتحاد السوفياتى. وعندما غيرت مصر مسارها فى ظل حكم الرئيس السادات فى

منتصف السبعينيات، أصبحت سياسات الانفتاح الاقتصادى الليبرالى هى النمط السائد فى المنطقة العربية.

ولكل هذه الأسباب، فإنه من المهم للولايات المتحدة أن تبقى على مصر فى مجال نفوذها. ولكى تضمن الولايات المتحدة ألا يشكل النموذج الذى تضربه للبلدان العربية الأخرى تهديدا لمصالحها، فقد أظهرت الإدارات الأمريكية المتعاقبة اهتماما كبيرا باستقرار ما تعتبره حكومة معتدلة. وكان برنامج المساعدة الخارجية الكبير والذى جعل الولايات المتحدة منذ عام ١٩٧٩ أكبر جهة مانحة بالنسبة لمصر، دليلا ملموسا لهذا الاهتمام. فقد بلغ مجموع المساعدة الاقتصادية الأمريكية لمصر طوال الفترة ١٩٧٥ـ٢٠٠٠ مبلغ ٢٤,٤٦ مليار دولار، وهو أكبر بكثير مما قدمه أى بلد آخر إلى مصر. وكانت المساعدة العسكرية أكبر من ذلك بدرجة كبيرة حيث بلغت خلال نفس الفترة ٢٧,٣ مليار دولار.

ويقدم موقع مصر على شبكة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تفاصيل المساعدة الاقتصادية الأمريكية خلال الفترة ١٩٧٩ـ١٩٩٦ كما يلى:

- ٥,٤ مليار دولار (٢٥,٤٧ فى المائة) للبنية الأساسية معظمها لشبكات المياه والصرف وتوليد الكهرباء؛
- ٣,٦ مليار دولار (١٦,٩٨ فى المائة) للخدمات الأساسية بما فى ذلك الصحة وتنظيم الأسرة والتعليم والزراعة والبيئة؛
- ٥,٨ مليار دولار (٢٧,٣٥ فى المائة) للواردات من السلع الأساسية؛
- ٢,٥ مليار دولار (١١,٧٩ فى المائة) تحويلات نقدية تستخدم لدعم إصلاح السياسة الاقتصادية والتصحيح الهيكلى؛
- ٣,٩ مليار دولار (١٨,٣٩ فى المائة) لواردات المعونة الغذائية[١١].

وعند محاولة فهم الأثر الذى أحدثته المساعدة الأمريكية على تطوير المجتمع المدنى فى مصر، علينا أن نأخذ فى الاعتبار الضغوط المتناقضة التى توجه القرارات الأمريكية وكذلك العلاقة الدقيقة بين البلدين. فالسياسة الأمريكية تتأثر باهتمامات عديدة ومتناقضة. والشاغل الأول هو التأكيد على التحرر السياسى وتحقيق الديموقراطية وهو ما يشكل جزءا من سياسات جميع البلدان الغربية فى مرحلة ما بعد الحرب الباردة. لقد أصبح التحرر السياسى شاغلا رئيسيا للجهات المانحة للمعونة كما هو واضح فى تقارير لجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى. والواقع، أن هذه اللجنة

شكلت فى عام ١٩٩٦ فريق عمل محدد المهمة حول التنمية القائمة على المشاركة والإدارة الحكومية الرشيدة لدراسة الممارسات والسياسات فى مجالين، هما حقوق الإنسان والحكومات المحلية الديمقراطية تحديدا. ولاحظ تقرير اللجنة لعام ١٩٩٦ أنه:

يمكن للجهات المانحة أن تساعد على تشجيع حقوق الإنسان أساسا بطريقتين: من خلال دعم إصلاح النظم القانونية (ولا سيما دعم قيام سلطة قضائية مستقلة ووكالات محترفة لفرض القانون) والمساهمة فى أنشطة المجتمع المدنى (بما فى ذلك جماعات حقوق الإنسان غير الحكومية وجماعات المناصرة المحلية والدولية على السواء). وتقوم بعض وكالات المعونة بصورة رتيبة بوضع قضايا حقوق الإنسان ضمن حوارها المنتظم بشأن السياسة مع البلدان الشركاء[١٢].

وقد تبنت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بصفة خاصة مسألة تشجيع الديموقراطية فى جميع أنحاء العالم كأحد أهدافها. وتغطى أنشطتها فى هذا الجانب أربعة مجالات رئيسية، هى بالتحديد «حكم القانون، والانتخابات والعمليات السياسية، والمجتمع المدنى، والإدارة الحكومية الرشيدة». وأنشأت فضلا عن ذلك مركزا للديمقراطية والإدارة الحكومية الرشيدة من أجل المساعدة على تقديم التوجيه لهذه الأنشطة[١٣].

وفى الحالة الخاصة بمصر، تسترشد السياسة الأمريكية أيضا بضرورة الحفاظ على علاقات جيدة مع الحكومة المصرية وتجنب أن ينظر إليها على أنها تتدخل فى الشؤون الداخلية للبلد. وإدراكا منها للحساسية الكبيرة التى تشعر بها شعوب الجنوب بصورة عامة والمصريون بصورة خاصة تجاه تدخل القوى العظمى فى شؤونها الداخلية، يحجم المسئولون الأمريكيون عن إبداء تعليقات على التحرر السياسى والمجتمع المدنى أو بدء برامج يمكن أن ينظر إليها على أنها سياسية؛ وهم بذلك يواصلون عملهم، بحذر شديد فى بعض البلدان، وبحذر أقل فى بلدان أخرى، للاضطلاع بهذه الأعمال التى يعتقدون أنها يمكن أن تشجع الديموقراطية والمجتمع المدنى فى الأجل الطويل.

ومن ثم، أدى الحذر من الاضطلاع بأعمال يمكن أن يفسرها المصريون على أنها تدخل لا داعى له فى سياساتهم الداخلية فى التسعينيات إلى إخلاء الطريق أمام جهود محسوبة، وإن كانت معتدلة للغاية لتيسير ما يمكن وصفه بعملية تحرر سياسية. وبدأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برنامجها «لتشجيع الديموقراطية» لهذا الغرض المحدد. ويتكون البرنامج من ثلاثة عناصر:

١ ـ التعاون فى برنامج لمدة خمس سنوات مع الهيئة التشريعية المصرية، مجلس الشعب، لتوسيع قاعدة بيانات معلوماتها وتزويد أعضائها بالمستوى المطلوب من مهارات البحوث والتحليل؛

٢ ـ تقديم التدريب والمساعدة التقنية لمنظمات المجتمع المدنى المستهدفة لمساعدتها فى الحصول على مهارات القيادة والتخطيط والإدارة وبناء الفرق، ثم التوسع فيما بعد فى مدى هذه المساعدة، لتشمل مجموعات المصالح الخاصة «العاملة فى مجالى الضغط والمناصرة»؛

٣ ـ «زيادة تفويض السلطة للحكومة المحلية ومشاركة الحكومة المحلية فى عملية التنمية الريفية»[١٤].

وتم إنشاء منظمة جديدة معروفة باسم مركز خدمة المنظمات غير الحكومية فى عام ١٩٩٩ لغرض محدد هو مساعدة منظمات المجتمع المدنى فى مصر كما يفهمها المسئولون الأمريكيون. والمركز، كما ورد فى كتيبه، يصف نفسه بأنه «نشاط إنمائى يهدف إلى زيادة مشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية فى اتخاذ القرارات العامة»[١٥].

وللتغلب على معارضة الحكومة المصرية، فإن المركز، والذى تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تشرف عليه وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية المصرية. وقد خصصت الوكالة لهذا المركز مبلغ ٢٧,٣ مليون دولار لمدة خمس سنوات أو حوالى ٥,٥ مليون دولار سنويا. وبعد فترة السنوات الخمس، يصبح المركز كيانا مصريا دائما. ويضيف كتيب المركز، أنه خلال الفترة المؤقتة، سيقوم على إدارة المركز صندوق «إنقاذ الأطفال بالمشاركة مع مؤسسة التنمية الأمريكية ومؤسسة إنفونكس، فى ظل إرشاد من لجنة تسيير ومجلس استشارى من المنظمات غير الحكومية. وستدار عمليات المركز من مكتبه فى القاهرة ومن مكتبين إقليميين فى صعيد ودلتا مصر»[١٦].

ويقدم المركز أربعة انواع من المساعدة، وردت فى كتيب المركز على النحو التالى:

- ربط الشبكات وتبادل المعلومات، من أجل تعزيز الصلات بين الأطراف الفاعلة الرئيسية فى المجتمع المدنى؛
- التدريب، لبناء قدرة المنظمات غير الحكومية فى مجالات الإدارة الحكومية الرشيدة، وتكريس سلطة المجتمع وجهود العمل المدنى؛
- تقديم مساعدات مالية، بما فى ذلك منح صغيرة لجهود العمل المدنى، ومنح للتنمية المؤسسية، ومنح للجهود المشتركة للعمل المدنى، ومنح الدعم المؤسسى لمنظمات دعم المجتمع المدنى؛
- تقديم الدعم لأعمال إدارة المنظمات غير الحكومية الصغيرة بواسطة المركز نفسه أو منظمة غير حكومية وسيطة[١٧].

والمنظمات غير الحكومية المسجلة لدى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بموجب قانون الجمعيات الجديد رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ هي فقط التي يمكنها أن تكون من عملاء المركز. ولهذا فإن الكثير من المنظمات المهمة غير مؤهلة للحصول على مساعدة من المركز. فعلى سبيل المثال، تم منع تسجيل المنظمة المصرية لحقوق الإنسان بموجب القانون القديم وهي تنتقد بشدة القانون الجديد لدرجة أنها لا تعتزم حتى السعي للتسجيل بناء على أحكامه(*)، بالرغم من أن منظمات أخرى لحقوق الإنسان قررت أن تفعل ذلك. أما الجمعيات المهنية، التي كانت من بين أكثر الأطراف الفاعلة دينامية في المجتمع المدني الناشئ في مصر، فلا يحكمها قانون الجمعيات ومن ثم فهي ليست مؤهلة لتلقي الدعم من هذا المركز. ولهذا، يركز مشروع المنظمات غير الحكومية على إعداد منظمات غير حكومية مصرية لتشارك في الجهود الإنمائية عوضا عن تحقيق الديموقراطية، في الوقت الذي يقوم فيه بتوجيهها بعيدا عن أنشطة الخدمة الاجتماعية التي كانت، وما تزال الاتجاه الرئيسي لعمل الكثير منها.

وتدعم الولايات المتحدة أيضا المجتمع المدني على مستوى أكثر محلية من خلال منظمة غير حكومية دولية معروفة جيدا، هي كير. وتستهدف تلك المعونة مساعدة الأنشطة التنموية التي يبادر بها المجتمع وكذلك الأعمال الصغيرة والمشروعات بالغة الصغر.

كذلك تستفيد المنظمات غير الحكومية المصرية من أنشطة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي تهدف إلى دعم القطاع الخاص. فالمشروعات التي تمولها الوكالة في مجالات تتراوح ما بين الزراعة والصحة ومن التعليم إلى شبكات المجاري، تقوم بتنفيذها شركات خاصة ومنظمات غير حكومية على حد سواء. ويتمتع القطاع الخاص بصفة خاصة بوضع متميز ليساهم في هذه المشروعات، نظرا لأن ميزانية الوكالة تتضمن برنامجا يوفر قروضا لشركات القطاع الخاص. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تشارك وتستفيد بالتالي من هذه المشروعات، بالرغم من عدم قدرتي على تحديد مدى استفادتها من هذه الفرصة. وفي بعض الأحيان تستفيد المنظمات غير الحكومية من أموال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي تقدم إلى الوزارات المصرية أو الوكالات الحكومية الأخرى. وتتلقى جمعيات مستخدمي الري، التي تتعاون تعاونا وثيقا مع وزارة الري ومراكز الشباب التي يشرف عليها المجلس الأعلى للشباب والرياضة أموالا من خلال المشروعات التي تمولها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كل في مجالات اهتمامها[١٨].

وينبغي أن يكون واضحا من الآن أنه لا الجمعيات المهنية ولا جماعات حقوق الإنسان

(*) لم يعد ذلك قائما، بعد أن حصلت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان على الحق في التواجد قانونا بموجب حكم قضائي في سنة ٢٠٠٣ ووفقا للقانون الجديد للجمعيات رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢.

فى مصر استفادت مباشرة من المعونة الأمريكية، بالرغم من أن بعضها كان من ضمن أكثر المنظمات نشاطا فى المجتمع المدنى الناشئ؛ والواقع، أن زيادة استقلالها الذاتى والتوسع فى أنشطتها يعد إشارة على نمو المجتمع المدنى. وتبتعد الولايات المتحدة عن كلا النوعين من الجماعات، نظرا لأن الجمعيات المهنية لا تعتبر منظمات غير حكومية بناء على التعريف الأمريكى السائد للمصطلح، ولأن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى مصر، مدفوعة بإحجامها عن إغضاب القاهرة أو إزعاجها، تتعامل فقط مع المنظمات غير الحكومية التى تعترف بها الحكومة المصرية بموجب قانون الجمعيات السابق رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ أو القانون الجديد رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩، الذى حل محله.

وفى هذا الصدد، ينبغى التأكيد على أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية حاولت أن تجعل الحكومة المصرية تزيل العوائق القانونية التى تقف فى طريق المنظمات غير الحكومية، وذهبت إلى حد المطالبة بتعديل القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤. وعندما بدأت الحكومة فى النهاية مناقشة قانون معدل، عرضت الوكالة تقديم المساعدة، ولكن ممثلى الحكومة المصرية رفضوا ذلك العرض. ومع ذلك، قدمت الوكالة وثائق حول القوانين المختلفة بشأن الجمعيات إلى الوزارات المعنية وإلى أعضاء اللجنة المكلفة بصياغة مشروع القانون الجديد. وحضر ممثل عن الوكالة أحد الاجتماعات، التى عقدتها السيدة ميرفت التلاوى، وزيرة التأمينات والشؤون الاجتماعية فى ذلك الوقت، فى عامى ١٩٩٨ و١٩٩٩ مع ممثلين عن المنظمات غير الحكومية لمناقشة مشروع القانون[١٩].

إلا أن القانون الذى اعتمد فى النهاية فى مايو ١٩٩٩ كان أكثر تقييدا من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤. فقد ترك ذلك القانون على الأقل الباب مفتوحا لإنشاء جمعيات حقوق الإنسان ولم يطلب منها الحصول على موافقة وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية لتلقى تمويل خارجى. ومع ذلك، لم تتخذ الحكومة الأمريكية أى خطوات. وعندما سئل ريتشارد براون، مدير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى مصر، عشية اعتماد القانون الجديد فى مايو ١٩٩٩، ماذا ستفعل الولايات المتحدة إذا ما انتهكت حكومة أجنبية تتلقى معونة أمريكية حقوق الإنسان، بما فى ذلك حرية تكوين الجمعيات، أجاب بأن كل ما يمكنها أن تفعله فى حالة حكومة صديقة هو مواصلة تقديم المشورة والتشجيع ولكن لن تمارس الضغط. لكن من غير المحتمل بدرجة كبيرة أن تكون المشورة والتشجيع فعالين بدرجة تكفى لعدول حكومة متسلطة عن إجراءاتها القمعية[٢٠].

ولم يكن موقف المنظمات غير الحكومية المصرية سلبيا عقب اعتماد القانون الجديد بشأن الجمعيات فى مايو عام ١٩٩٩. فقد نوقش مشروع القانون فى اجتماعات بين وزيرة

الشؤون الاجتماعية والعديد من منظمات المجتمع المدنى؛ وانتقدت هذه الجمعيات الأحكام التى تحظر بوضوح «الأنشطة السياسية» وشروط تلقى المنظمات غير الحكومية لتمويل أجنبى؛ وفى النهاية، اتفق جميع المشاركين فى هذه الاجتماعات على نص نهائى لمشروع القانون. بيد أن مشروع القانون الذى قدم إلى مجلس الشعب، ووافق عليه، كان مختلفا عن الذى وافقت عليه جمعيات المجتمع المدنى. وأطلقت منظمات حقوق الإنسان حملة نقد ضد القانون الجديد، ونتيجة لذلك وعدت وزيرة الشؤون الاجتماعية بأن تصدر لائحة تنفيذية تقضى على جميع أسباب القلق. وصدرت اللائحة التنفيذية الجديدة فى نوفمبر ١٩٩٩ والواقع أنها عالجت بالفعل بعض أسباب النقد. ونتيجة لهذا، قررت بعض المنظمات السعى للتسجيل لدى وزارة الشؤون الاجتماعية، قابلة على مضض القانون الجديد. وفكر آخرون فى سبل لتغيير وضعهم القانونى أو ببساطة مواصلة محاربة هذا القانون(٢١).

وأعربت الحكومة عن عدم رضائها عن المنظمات التى لا تريد الالتزام بأحكام القانون الجديد. وأمر محافظ القاهرة كلا من المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ومركز ابن خلدون للتنمية فى يناير ٢٠٠٠ بالتوقف عن إصدار نشراتهما الإخبارية ــ ومما يدعو للسخرية أن النشرة الاخبارية لمركز ابن خلدون تسمى «المجتمع المدنى». ونقل الأمر إليهما عن طريق ضباط الشرطة. وواجهت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان مشكلات أخرى: فقد أعاد المدعى العام تفعيل اتهام المنظمة بأنها تلقت بصورة غير قانونية مبلغ ٢٥٠٠٠ دولار لكتابة تقرير عن إجراءات الشرطة ضد الأقباط فى قرية الكشح فى صعيد مصر ــ خلال التحقيق فى مقتل قبطى هناك فى عام ١٩٩٨، وورد أن قوات الشرطة قبضت على معظم السكان الأقباط فى القرية(٢٢). وليس هناك دليل يشير إلى رد فعل للمسئولين الأمريكيين على هذه التطورات.

لقد قام الدبلوماسيون الأمريكيون، فى الماضى، ببعض إيماءات تنم عن الدعم تجاه منظمات حقوق الإنسان المحاصرة بزيارة مقارها أو دعوة قادتها إلى اجتماعات فى منازلهم أو فى مطاعم، وتوقفوا عند حدود تقديم المعونة الرسمية. وبدلا من ذلك، حصروا تقديم المعونة الأمريكية على الجمعيات التى تهتم بأعمال التنمية التى عُرِّفت بشكل محدود لتشمل فى معظمها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لعملية التنمية، وابتعدت عن الجمعيات العاملة فى مجال «التنمية السياسية». وبالنسبة لهؤلاء الدبلوماسيين، الذين يعكسون سياسة الولايات المتحدة، تحتل التنمية الاجتماعية الاقتصادية فى مصر الأولوية العليا بينما يأتى تشجيع الديموقراطية خلفها بكثير(٢٣). ومن الواضح أن المسئولين الأمريكيين يقدرون صداقة الحكومة المصرية أكثر من دعم منظمات المجتمع المدنى.

ومع ذلك، فإن مركز خدمات المنظمات غير الحكومية، الذى بدأ عملياته فى أوائل عام ٢٠٠٠ بميزانية سنوية تقترب من ٥,٥ مليون دولار، بالرغم من تناقص مجموع المساعدة الاقتصادية الأمريكية إلى مصر، يعد مؤشرا على مواصلة الحكومة الأمريكية دعم المجتمع المدنى فى مصر وأنها تأخذ مأخذ الجد التوجيهات السياسية لمنظمة التعاون والتنمية فى المجال الاقتصادى والتى تنص على أن تركز البلدان المانحة مساعدتها على تشجيع الديموقراطية وبناء المجتمع المدنى. والمشكلة أن المساعدة الأمريكية للمجتمع المدنى فى مصر هيابة تماما فى الوقت الحالى على الأقل(*).

والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ليست هى الجهة الأمريكية المانحة الوحيدة التى تساعد منظمات المجتمع المدنى فى مصر، كما أن هذه المساعدة لا تأتى فقط من المنظمات الأمريكية. فبرنامج مؤسسة فورد الموسع لحقوق الإنسان تستفيد منه منظمات كثيرة فى مصر وبلدان أخرى فى الشرق الأوسط ولا سيما فى الأراضى الفلسطينية المحتلة والسودان. كما تقدم جهات مانحة كندية وألمانية وهولندية واسكاندنافية المساعدة إلى جماعات حقوق الإنسان فى مصر وبلدان عربية أخرى. وتشمل منظمات المجتمع المدنى المصرية التى تتلقى مساعدة من مؤسسات خاصة فى الولايات المتحدة وحكومات أخرى، بالإضافة إلى جماعات حقوق الإنسان، جمعيات تنظيم الأسرة مثل اللجنة الوطنية المصرية للسكان والتنمية، وهى منظمة جامعة؛ ومراكز البحوث المستقلة مثل مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، ومركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ومراكز بحثية جامعية مختلفة، ومنظمات نسائية وحتى نقابات عمالية. وتعمل مؤسسة فريدريش إيبرت شتفتنج، وهى مؤسسة ألمانية قريبة من الحزب الاشتراكى الديموقراطى، فى مساعدة نقابات العمال بصفة خاصة. ومن ثم، تصل الجهات المانحة الخاصة الأمريكية وكذلك الجهات المانحة من بلدان أخرى إلى منظمات المجتمع المدنى التى لا يمكنها تلقى مساعدة مباشرة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التى لا ترغب فى إغضاب أو معاداة الحكومة المصرية(٢٤).

الولايات المتحدة والجمعيات الإسلامية

ربما كانت منظمات المجتمع المدنى التى لا تتلقى أى نوع من المساعدة الأجنبية هى الأكثر نفوذا. والجمعيات المهنية والهيئات الدينية مثل الأزهر الذى تديره شخصية دينية مرموقة هو الإمام الأكبر شيخ الجامع الأزهر،(٢٥) ودار الإفتاء،(٢٦) والكنيسة القبطية، لا تستفيد

(*) ربما لم يعد ذلك هو الحال فى ظل الإدارة الثانية للرئيس بوش، والتى أصبحت خلالها الحكومة الأمريكية أكثر جرأة وأقل ترددا فى مساعدة منظمات المجتمع المدنى ذات التوجه الليبرالى.

من المعونة المقدمة من الحكومات أو المؤسسات الغربية. فهذه المؤسسات تتلقى الدعم من المسلمين والأقباط، في مصر والخارج. وتتلقى الهيئات القبطية الهبات من الأقباط الذين هاجروا إلى البلدان الغربية، وتحصل المؤسسات الإسلامية على المساعدة من المسلمين المصريين الذين يعيشون في بلدان الخليج، وحتى من حكومات هذه البلدان.

وتستثنى المنظمات ذات الانتماءات الدينية من المساعدة الأمريكية بالرغم من حقيقة أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تستخدم تعريفا واسعا جدا للمجتمع المدنى. فقد قال الدكتور ريتشارد براون، مدير الوكالة، إن وكالته تعرف المجتمع المدنى على أنه يشمل أى منظمة مستقلة عن الحكومة وتكون ناشطة سواء على المستوى الوطنى أو المحلى – وهو تعريف ينبغى أن يمكن الوكالة من العمل مع تشكيلة عريضة من المنظمات. ولكن الواقع، أن معظم التمويل الأمريكى للمجتمع المدنى يذهب إلى الكيانات المعروفة على أنها منظمات غير حكومية[٢٧]. ويستثنى هذا الهيئات الدينية والجمعيات المهنية والأحزاب السياسية. ومع ذلك، يعتبر المصريون كل هذه الجماعات أطرافا رئيسية للمجتمع المدنى المأمول. ويدعو الكثير من الجمعيات المهنية، وأولها تلك التى يسيطر عليها الإخوان المسلمون، إلى احترام الكرامة الإنسانية وكذلك حرية التنظيم وحرية التعبير. وقد حاربت نقابة الصحافيين، التى لم يسيطر عليها بالكامل الإخوان مطلقا، الحكومة فى عام ١٩٩٥ بسبب مسألة حرية الصحافة.

وربما ينجم الموقف الأمريكى بشأن الجمعيات المهنية من اعتقاد المسئولين الأمريكيين بأن المجتمع المدنى مختلف عن ما يسمى بالمجتمع السياسى وأن منظمات الأول لا تشغل نفسها بالسياسة. وفى رأيهم، أن الأحزاب السياسية بموجب التعريف لا تعد جزءا من المجتمع المدنى. ولا الجمعيات المهنية ولا نقابات العمال، إذا كانت لها صلات بالأحزاب السياسية أو كانت هى نفسها مشتغلة بالسياسة – وهى الحالة السائدة فى جميع بلدان الجنوب وكذلك فى قليل من بلدان ما بعد الصناعة. ومع ذلك، ففى مصر وفى بعض البلدان العربية الأخرى حيث تقيد الحكومة بشدة الكثير من الحقوق المدنية، يعتبر القادة والناشطون فى الجمعيات المهنية ونقابات العمال، العمل السياسى ضرورة لرفع القيود عن نشاطاتهم ولصالح جميع المواطنين.

إن إضفاء الطابع السياسى على المجتمع المدنى هو أيضا ثمرة للقيود المفروضة على النشاط السياسى فى حد ذاته. فالحركات السياسية التى لا تتمكن، لسبب أو لآخر، من الحصول على وجود قانونى فى الساحة السياسية الرسمية، تجد فى بعض الأحيان محفلا بديلا فى نقابة مهنية مستقلة ذاتيا نسبيا أو منظمات المجتمع المحلى. وليس من المستغرب أن وجد الناصريون والماركسيون والإخوان المسلمون خلال سنوات السادات فى

الجمعيات المهنية منفذا لم يجدوه بصورة قانونية فى المجتمع السياسى، إذا استعرنا مصطلح جراماشى. وليس من المستغرب كذلك أن يسعى الإخوان المسلمون، الذين لم يتوفر لهم حتى الآن وجود قانونى فى ظل حكم مبارك، لجعل الجمعيات المهنية محافل خاصة بهم. إن نقابات المهندسين والأطباء والعلميين والمحامين تعوض عن افتقار الإخوان المسلمين إلى حزب سياسى.

وبالنسبة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ربما لا يكمن خطأ الجمعيات المهنية فى مجرد انخراطها فى السياسة، ولكن فى انخراطها السيئ فى السياسة: فالولايات المتحدة ترى أنها تقف فى جانب الحركة الإسلامية التى لا تعارض «الإرهاب» بينما تعادى بشدة جهود الولايات المتحدة لتشجيع تسوية النزاع العربى الإسرائيلى ـ والواقع، أن هذه المنظمات تعارض التسوية فقط لأنها لا تحقق العدالة للحقوق الشرعية للفلسطينيين والعرب.

ويشك الكثيرون من المصريين أيضا فى التزام الإخوان المسلمين والجمعيات المهنية التى يسيطرون عليها بالحريات المدنية. ومن ناحية أخرى، لا يتوفر للقوى السياسية الأخرى فى البلد ـ وحتى الحكومة نفسها ـ سجل نظيف بشأن هذه المسائل. وأعتقد أنه ينبغى الحكم على الإخوان المسلمين والنقابات التى يسيطرون عليها بناء على أفعالهم وليس على ما يظنه البعض فى نواياهم. وإذا قُبِلَ المعيار الأول، فعلى المرء أن يخلص إلى أنهم ساهموا فى الازدهار المؤقت للمجتمع المدنى الناشئ فى مصر فى الثمانينيات. أما فى التسعينيات، فقد تعرضوا للاضطهاد العنيف من قبل الحكومة، التى حاولت بطرق عديدة الاستيلاء على نجاحهم الانتخابى فى الجمعيات المهنية وفى الانتخابات العامة. وعندما فشلت هذه الطرق فى حالة الجمعيات المهنية، لجأت الحكومة ببساطة إلى تأجيل الانتخابات فى تلك الجمعيات التى يحتمل أن يحقق فيها الإسلاميون نجاحا كبيرا، وخاصة نقابات المهندسين والأطباء والمحامين. اضطرت الحكومة إلى السماح للمحامين بإجراء انتخابات فى نقابتهم بعد حصولهم على حكم قضائى يخولهم هذا الحق وبعد قيامهم بمظاهرات صاخبة لهذا الغرض، وجرت هذه الانتخابات فى فبراير ٢٠٠١، واعقبتها انتخابات لمجلس النقابة والنقيب بعد انتهاء فترتهما القانونية فى سنة ٢٠٠٥. ولم تجر أى انتخابات فى هذه النقابات بعد فبراير ١٩٩٣ بالرغم من الجهود المضنية لأعضائها لتسمح لهم الحكومة بإجرائها.

ولا تتجاهل الحكومة الأمريكية تماما كافة المهنيين والناشطين فى مجال حقوق الإنسان. فقد مولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية رحلات قام بها إلى الولايات المتحدة صحافيون وناشطون فى مجال حقوق الإنسان طوال العقدين الماضيين أتاحت لهم بذلك الفرصة لرؤية كيف يعمل نظراؤهم الأمريكيون. وفضلا عن ذلك، ادعى بعض رجال

الكونجرس الأمريكي، خلال مناقشة قانون التحرر من التعرض للاضطهاد الدينى الذى صدر فى شهر أكتوبر ١٩٩٨، أن الأقباط مضطهدين فى مصر(٢٨). بيد أن الطابع السياسى الصريح لهذه البيانات، لم يثر القلق فى إدارة كلينتون فحسب، بل أدى أيضا بكثير من المصريين، المسلمين والأقباط على السواء، إلى شجبه باعتباره تدخلا فاضحا فى السياسة الداخلية لمصر(٢٩). وأوضحت البيانات أيضا أن الحكومة الأمريكية ليست متحدة الرأى قطعيا فى تعريفها المجتمع المدنى أو فى اختيارها للطرق التى يقصد منها تشجيع المجتمع المدنى فى الخارج.

لقد كان هذا الارتياب من التدخل الأمريكى فى الشؤون الداخلية لمصر هو الذى يجعل الهيئات الإسلامية والقبطية تمتنع عن طلب المعونة الأمريكية. والواقع، أنه من النادر، أن تطلب هيئات إسلامية مساعدة من غير البلدان الإسلامية فى وقت يكون فيه الكثير من العرب والمسلمين أغنياء ويمكنهم تقديم الكثير لهم. أما الكنائس القبطية، من جانبها، فقد أصبح يساورها الشك تجاه الكنائس الأخرى والبلدان التى توجد فيها ولا سيما الكنائس البروتستنتية الغربية التى كانت نشيطة فى مصر والتى عملت على أن يتخلى بعض الأقباط عن العقيدة التى ولدوا عليها. وفضلا عن ذلك، فإنه لا الهيئات الإسلامية ولا القبطية فى مصر تعانى من نقص فى الأموال، نظرا لأن المصريين عادة ما يتبرعون بسخاء إلى المؤسسات الدينية. والحقيقة، أن أقدم الجمعيات الطوعية فى مصر قامت بتأسيسها هيئات دينية محلية وقدمت مساهمات قيمة فى مجالات التعليم والرعاية الصحية والأعمال الخيرية فى البلد.

تقييم المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى فى مصر

عند تقييم المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى فى مصر، فإن وضع السياق العام فى الاعتبار يعد أمرا حاسما. وهذا السياق واضح: فمصر فى بداية الألفية الجديدة ، تعد حالة خالصة للردة عن التحرر السياسى. فقد بدأت عملية النكوص عن التحرر مع اعتماد التعديلات على قانون العقوبات فى عام ١٩٩٢ الذى يشدد العقوبات على الأعمال الإرهابية، إلا أن الإرهاب تم تعريفه بشكل واسع ليشمل أيضا «التحريض على استخدام العنف ضد الحكومة». وبعد مضى عام آخر، صدر قانون آخر يرفع نصاب الحاضرين فى الجمعيات العمومية فى انتخابات الجمعيات المهنية على أمل أن يمنع هذا الإسلاميين من الحصول على الأغلبية فى مجالسها الوطنية. وعندما أصبح من الواضح أن التشريع الجديد لن يمنع الإسلاميين من حشد عدد كاف من الأعضاء لتحقيق انتصارات هائلة فى الانتخابات، اختارت الحكومة تأجيل الانتخابات فى معظم الجمعيات المهنية. وفضلا عن

ذلك، قامت بتعيين مجالس لإدارة نقابتى المهندسين والمحامين، متهمة القادة السابقين بارتكاب مخالفات مالية.

واتسمت انتخابات مجلس الشعب فى عام ١٩٩٥ بالعنف وقيام المسئولين بتزويرها، مما أدى بالمحاكم إلى إعلان أن الانتخابات فى نصف الدوائر تقريبا باطلة. وأعاد الناخبون انتخاب ١٤ نائبا معارضا فقط، وهو أقل عدد فى ظل رئاسة مبارك بصرف النظر عن المجلس المنتخب فى عام ١٩٩٠، عندما قاطعت معظم أحزاب المعارضة الانتخابات. وقبل ذلك بعام، فقدت القرى الحق فى انتخاب عمدها وفقد أساتذة الجامعات الحق فى انتخاب عمداء الكليات. وفضلا عن ذلك، حاولت الحكومة فى عام ١٩٩٤ تقييد الصحافة، ولكن هذه المحاولة فشلت جزئيا بسبب المقاومة العنيفة التى أبداها الصحافيون ضد القانون الذى يفرض قيودا جديدة. وأخيرا، مازال قانون الجمعيات السابق ذكره الذى اعتمده مجلس الشعب فى مايو ١٩٩٩ لازال يحظى بعدم رضا منظمات حقوق الإنسان ومراكز البحوث المستقلة بشأن بعض مواده.

وفى ظل هذه الظروف، فإن أمام المجتمع المدنى شوطا بعيدا لابد أن يقطعه ليصبح عنصرا راسخا فى علاقات الدولة بالمجتمع فى مصر - أما الآن فقد صار الشوط أكثر بعدا، بعد أن دمرت الحكومة معظم التقدم المحدود الذى سمحت به خلال الثمانينيات. إن جمعيات المجتمع المدنى محاصرة. إذ أصبحت جماعتان من أكبر وأكثر الجماعات نشاطا فى النضال من أجل التوسع فى الحريات المدنية والسياسية، نقابة المحامين ونقابة المهندسين، تحت السيطرة الحكومية المباشرة لسنوات عديدة، مع عدم وجود أمل فى استعادة استقلالهما الذاتى. وتم القبض على عدد من الناشطين فى نقابات عديدة فى ديسمبر ١٩٩٩، بينما كانوا يناقشون فيما يبدو الإعداد لانتخابات جديدة فى الجمعيات المهنية. ومع كون معظمهم من الإسلاميين، فقد تمت محاكمتهم فى شتاء عام ٢٠٠٠ بتهمة «المشاركة فى مؤامرة للإطاحة بالحكومة» ولانتمائهم إلى منظمة غير قانونية - الإخوان المسلمين.

كما تتعرض للهجوم الحقوق والضمانات الأخرى التى تجعل المجتمع المدنى ممكنا. فحرية التعبير، بالرغم من الاعتراف بها رسميا فى الدستور وحماية القانون لها، محدودة عمليا حيث تحتكر الحكومة التليفزيون والإذاعة، وتقتصر هذه الحرية فى الصحافة على مسائل ليس من المحتمل أن تثير حنق سواء المؤسسات الدينية أو دوائر الإسلاميين المحافظة. ومع ذلك، فإن الحالة الآن أفضل كثيرا من أى وقت منذ ثورة يوليه ١٩٥٢: إذ يتم التعبير عن الآراء التى تنتقد الحكومة فى العديد من الصحف وحتى فى عدد من البرامج التليفزيونية(*).

(*) تغيرت الأوضاع بالنسبة لحرية التنظيم وحرية التعبير إلى حد ما فى سنة ٢٠٠٥، بعد كتابة هذا الفصل، من خلال الدور الذى تقوم به الصحافة المستقلة والحزبية، والسماح بحاورات سياسية فى القنوات التليفزيونية الفضائية الخاصة، واضطرار الحكومة اخيرا للسماح بممارسة حق التظاهر ولكن مع إحاطة المتظاهرين بأعداد كبيرة من قوات الأمن المركزى.

وعلاوة على ذلك، فإن اغتيال الكاتب العلماني فرج فودة في يونية ١٩٩٣، ومحاولة اغتيال الروائي والحاصل على جائزة نوبل نجيب محفوظ في أكتوبر عام ١٩٩٤ وقضية الطلاق ضد نصر حامد أبو زيد الأستاذ بجامعة القاهرة في يونيه ١٩٩٣ كانت أكثر من كافية لإقناع المثقفين من ذوي العقلية الليبرالية بالحدود المفروضة على حرية التعبير.

وأخيرا، فمن بين منظمات المجتمع المدني المعترف بها قانونا، هناك اختلال واضح بين جمعيات رجال الأعمال، وسهولة وصولها إلى الحكومة ووسائل الإعلام وزيادة نفوذها، من ناحية، وبين الجمعيات المهنية المكممة ونقابات العمال غير الفعالة من ناحية أخرى. ومن ثم، فبينما يتوفر لرجال الأعمال الأغنياء صحف ومنظمات خاصة بهم علاوة على سهولة وصولهم إلى جميع وسائل الإعلام، أصبحت منظمات ما يسمى بالقطاعات الشعبية تحت الحصار. ولا يبدو أن الجهات المانحة الغربية التي تقدم المعونة إلى المجتمع المدني الناشئ تشعر بأي غضاضة بصفة خاصة من هذا النوع من الاختلال.

ومن السهل إلقاء اللوم على الجهات المانحة الأجنبية بسبب النكسات التي تعرض لها المجتمع المدني الناشئ في مصر، نظرا لأن منظمات المجتمع المدني التي تعاني بشدة هي بالتحديد التي لا تتلقى شيئا من الجهات المانحة الأجنبية. إذ لا تتلقى الجمعيات المهنية ونوادي أساتذة الجامعات والمنظمات الإسلامية أي نوع من المساعدة الأجنبية، باستثناء نقابة الصحافيين، التي تلقت بعض المنح لسفر الصحافيين. إلا أن معظم هذه النقابات، ولا سيما التي يسودها الإسلاميون، لن تقبل مساعدة الغرب حتى لو قدمت لها على أي حال. فلديها عدم ثقة عميق بالحكومات والمؤسسات الغربية، وتساورها شكوك حول وجود خطط استعمارية وراء عروض المساعدة.

ومن المشكوك فيه كذلك أن ترحب الجهات المانحة الغربية بطلبات المساعدة التي قد تتقدم بها نقابات يسيطر عليها الإسلاميون. إن موقف الحكومات الغربية بشأن تشجيع الديموقراطية في البلدان العربية يتسم بالغموض. فهي تريد تحقيق الديموقراطية، ولكنها تريد أن تتولى السلطة حكومات صديقة. فإذا كان تحقيق الديموقراطية يهدد بتولي السلطة أحزاب وطنية أو إسلامية مثل جبهة الإنقاذ الإسلامية في الجزائر أو الإخوان المسلمين في مصر، فإن الحكومات الغربية تفضل النظم السلطوية الحالية، التي هي على وفاق معها جيدا هذه الأيام. فمع حسني مبارك في مصر والملك فهد في المملكة العربية السعودية والملك عبد الله في الأردن وزين العابدين بن علي في تونس وحتى بشار الأسد في سوريا، يمكن للغرب أن يحقق تقدما حول عملية السلام بين العرب وإسرائيل وكذلك حول التحرر الاقتصادي. وقد لا يكون هذا هو الوضع مع حكومات إسلامية في أي من هذه البلدان.

وهذا لا ينفى أن بعض الحكومات الغربية تدعم أحزابا وفصائل إسلامية، مثل دعم الحكومة الأمريكية لمجموعات إسلامية مختلفة فى أفغانستان خلال الحرب الأهلية الأفغانية فى الثمانينيات. إن التكيف مع المجموعات الإسلامية المعتدلة ليس مستحيلا على الإطلاق، ولكنه قد يستغرق وقتا طويلا ليصبح حقيقة، وسيكون مشروطا بأن يسقط الإسلاميون معارضتهم للتسوية السلمية الإقليمية على أساس الشروط الإسرائيلية، وهو ما تحاول واشنطن الترويج له.

وبالرغم من هذه المشكلات، فإن للأطراف الفاعلة الأجنبية بعض التأثير الإيجابى على تطور المجتمع المدنى الجنينى فى بعض البلدان العربية بما فيها مصر. فقد عززت المساعدة الاقتصادية الأجنبية وبعض الاستثمارات الأجنبية، مع ممارسة الضغط لتحرير السياسة الاقتصادية، نمو مشروعات أعمال القطاع الخاص فى مصر (بالرغم من أن الفترة التى كانت فيها المساعدة الاقتصادية فى أوجها، الثمانينيات وأوائل التسعينيات، كانت أيضا فترة ركود أو بطء فى النمو الاقتصادى وزيادة البطالة والفقر، كما وثقت ذلك تقارير كل من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى). إن مثال الديموقراطيات العاملة والمجتمعات المدنية المفعمة بالنشاط فى الغرب تفتن عقول وقلوب شرائح من النخبة الحاكمة فى البلدان العربية، وكذلك عقول وقلوب زعماء المعارضة. لقد عززت المساعدة المباشرة، المقدمة فى صورة تدريب ودعم تقنى ومنح مالية، بعض المنظمات ومكنت منظمات حقوق الإنسان فى مصر بصفة خاصة من توسيع أنشطتها والبقاء بالرغم من قيود الحكومة. بيد أن الأطراف الفاعلة الأجنبية لم تتمكن أبدا من عكس اتجاه تراجع المجتمع المدنى فى مصر والبلدان العربية الأخرى مثل الأردن وتونس؛ كما أن مجرد افتراض أنه كان يمكنها ذلك إنما يدخل فى باب اللامعقول.

والواقع، أنه ليس من الحكمة أن يطلب من الجهات المانحة الغربية، حكومية وغير حكومية، أن تفعل أكثر مما فعلت لمساعدة المجتمع المدنى غير الناضج فى البلدان العربية. ومن المشكوك فيه أن يكون لدى الجهات المانحة الرغبة فى أن تفعل أكثر، طالما أن نمو المجتمع المدنى مرتبط بعملية تحقيق الديموقراطية التى يمكن أن تأتى إلى السلطة بحكومات أقل صداقة للغرب من الحكومات الحالية. وفضلا عن ذلك، لا تعتقد البلدان العربية أن الغرب، وخاصة الولايات المتحدة، ملتزم حقيقة بالديموقراطية أو بالمصالح المشروعة للبلدان العربية. فدعم واشنطن المستمر لإسرائيل وتجاهلها لمعاناة الشعب العراقى، ورد فعلها الفاتر تجاه الإغارات التركية على الحدود العراقية، لا يشجع على رسم صورة إيجابية لها فى المنطقة. إن قطاعات واسعة من السكان فى البلدان العربية

وكذلك معظم حكومات المنطقة تراودها الشكوك بالنسبة لأى نوع من المساعدة الخارجية المقدمة إلى جماعات تعتبر منتمية للمعارضة، وتلك هى حالة منظمات المجتمع المدنى النشيطة فى بلدان مثل مصر والأردن وتونس. وتعد حملات الصحف الإسلامية والقومية ضد الرعاية الأجنبية لبحوث العلوم الاجتماعية فى مصر أحدث مظهر من مظاهر عدم الثقة العميقة بالمعونة الغربية المقدمة لأى منظمة من منظمات المجتمع المدنى(٣٠). وفى ظل هذه الظروف، لا يفيد الدعم المتزايد من الجهات المانحة سوى فى تشويه سمعة منظمات المجتمع المدنى فى أعين المصريين العاديين.

ومع ذلك، فإن دعوة الأطراف الفاعلة الغربية، الحكومية وغير الحكومية، إلى التخلى عن أى اهتمام بنشوء مجتمع مدنى مفعم بالحياة فى البلدان العربية مسألة غير حكيمة بل وحتى غير مجدية. وفى رأيى، أن الشعوب العربية تحتاج وتستحق مجتمعا مدنيا مفعما بالحياة. ذلك أن تطور مجتمع مدنى صحى يأتى إلى السلطة بحكومات مسؤولة بدرجة أكبر وأكثر خضوعا للمساءلة. قد لا تكون مثل هذه الحكومات مستعدة لقبول كل سياسات الولايات المتحدة وخاصة دعمها غير المحدود لإسرائيل ومحاولات الكونجرس أن يفرض سياسات على الحكومات العربية، مثل قانون الحرية الدينية. إلا أن وجود حكومات مسؤولة وخاضعة للمساءلة فى البلدان العربية هو أمر فى صالح الغرب فى الأجل الطويل، ويساعد على تشكيل علاقة مفيدة على نحو متبادل تقوم على أسس صلبة مقبولة من جميع أطرافها. ونشوء مجتمع مدنى كهذا هو ناتج العملية التاريخية للتغير الاجتماعى فى هذه البلدان ولا يمكن تصديره من بلدان أخرى، كما تبين تجربة تطور المجتمع المدنى الغربى نفسه.

ومن ثم، يتطلب الوضع أن تدرك الشعوب الغربية هذه الحقيقة التاريخية، فى حين لا تتخلى عن الأمل فى رؤية هذا التطور فى البلدان العربية. ولهذا، ينبغى أن تواصل العمل مع المجتمع المدنى الناشئ فى هذه البلدان، ولكن بشكل هادئ. ومن خلال التعامل البناء، قد ينجح الغرب فى إقناع النظم العربية بإزالة العوائق القانونية والإدارية التى تعرقل إنشاء منظمات المجتمع المدنى وتفعيلها. وينبغى أن تظهر كل تضامن مع منظمات المجتمع المدنى وتقوم بمناصرتها وتقف بجانبها عندما تقوم حكوماتها باضطهادها. إن القدر المحدود من المساعدة التقنية والتدريب الذى يقدمه لها نظراؤها فى الغرب سيكون مفيدا. أما المساعدة المالية السخية، فإنه بالرغم من أنها ضرورية فى بعض الأحيان، فهى ضارة فى المدى الطويل، نظرا لأنها تجعل هذه المنظمات تعتمد على التمويل الخارجى، دون أن تحاول أن تضرب بجذورها فى أعماق مجتمعها الذى يوفر لها التمويل والحماية على

أساس دائم. وأخيراً، ينبغي على المنظمات المانحة الغربية أن تتخلى عن محاولة فرض جداول أعمالها على المنظمات في البلدان العربية أو زرع الفتنة عن طريق دعم بعض المنظمات بينما تتجاهل منظمات أخرى تتبنى نفس الأهداف. ومع العمل الهادئ البناء من جانب الشعوب والجهات المانحة الغربية وحدوث بعض التطورات الداخلية الإيجابية في العالم العربي، ربما لا يصبح وجود مجتمع مدني نابض بالحياة في البلدان العربية مجرد حلم جامح.

ملاحظات

1- John Keane, ed., *Civil Society and the State: New European Perspectives* (New York: Verso, 1988), pp. 13-21.

2- Mustapha Kamel Al-Sayyid, "The Concept of Civil Society and the Arab World," in Rex Brynen, Bahgat Korany and Paul Noble, eds., *Political Liberalization and Democratization in the Arab world, Volume 1, Theoretical Perspectives* (Boulder: Lynne Rienner, 1995), pp. 131-47.

3- John Keane, "Despotism and Democracy, Origins and Development of the Distinction between Civil Society and the State, 1750-1850," and Norberto Bobbio, "Gramsci and the Concept of Civil Society," in Keane, ed., *Civil Society and the State*, pp. 35-99.

4- Jeno Szucs, "Three Historical Regions of Europe," in Keane, ed., *Civil Society and the State*, pp. 290-332.

5- Mustapha Kamel Al-Sayyid, "A Civil Society in Egypt?" in Augustus Richard Norton, ed., *Civil Society in the Middle East*, vol. 1 (New York: E.J. Brill, 1995), pp. 269-94.

6- Afaf Lutfi Al-Sayyid Marsot, *A Short History of Egypt* (New York: Cambridge University Press, 1985), chapters 3-5.

٧ ـ أحمد بهاء الدين، «محاوراتي مع السادات» (القاهرة، دار الهلال، ١٩٨٧) صفحة ٦٤.

٨ ـ انظر المساهمات المختلفة في المنظمة المصرية لحقوق الإنسان وحريات الرأي والعقيدة: قيود وإشكاليات (القاهرة: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ١٩٩٤).

9- John Waterbury, *Egypt Under Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes* (Princeton: Princeton University Press, 1983), pp. 207-31, 354-90.

١٠ـ كمثال للطريقة التي يجري بها التلاعب في الانتخابات، انظر Sandrine Gamblin, ed., *Contour et Détours du Politique en Egypte, Les élections législatives de 1995* (Paris: L'Harmattan, 1997).

١١ـ انظر بيانات منشورة على الإنترنت موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ مصر.

12- OECD-Development Assistance Committee, Development Cooperation, Efforts, and Policies of the Members of the Development Assistance Committee 1996 (Paris: OECD, 1997), pp. 32-33.

١٣ـ انظر موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ مصر

١٤ـ المرجع السابق

١٥ـ كتيب مركز خدمات المنظمات غير الحكومية (القاهرة: مركز خدمات المنظمات غير الحكومية، ١٩٩٩).

١٦ـ المرجع السابق

١٧ـ المرجع السابق

١٨ـ أصبحت وزارة الشباب فى الوزارة الجديدة التى عينت فى أكتوبر ١٩٩٩.

١٩ـ مسئول فى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، قام المؤلف بإجراء مقابلة معه، القاهرة، فبراير ١٩٩٩.

٢٠ـ قدم السؤال خلال محاضرة عامة فى مركز تنمية دراسات البلدان النامية، جامعة القاهرة، ٤ مايو ١٩٩٩، حيث كنت وسيط هذه الجلسة.

٢١ـ قادة جماعات حقوق الإنسان فى مصر، مقابلات المؤلف، نوفمبر ١٩٩٩.

٢٢ـ «بلاغ إلى النائب العام، ثمن الخيانة ٢٥,٠٠٠ سفارة أجنبية تقدم المبلغ لمصريين فى مقابل تقرير كاذب عن مزاعم اضطهاد الأقباط»، الأسبوع (القاهرة) ٢٢ من نوفمبر ١٩٩٨، صفحة ١؛ و«نجاح حملة الأسبوع أعادت الشيك المشبوه إلى السفارة البريطانية»، الأسبوع، ٣٠ من نوفمبر ١٩٩٨، صفحة ١.

٢٣ـ دبلوماسى أمريكى يعمل فى القاهرة، مقابلة المؤلف معه، فبراير ١٩٩٩.

٢٤ـ اعتادت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان أن تنشر قائمة بالجهات المانحة التى تمول أنشطتها. وأعرب التقرير السنوى لعام ١٩٩٣ عن الشكر إلى الجهات المانحة الدولية والهولندية والأمريكية والسويدية والعربية والمصرية. ومن بين الجهات المانحة الثمانية الواردة فى هذا التقرير، توجد هيئتان أمريكيتان، مؤسسة ماك أرثر ولجنة المحامين الأمريكيين. انظر صفحة «شكر وتقدير»، فى المنظمة المصرية لحقوق الإنسان: حالة حقوق الإنسان *فى مصر، التقرير السنوى لعام* ١٩٩٣.

٢٥ـ الأمام الأكبر شيخ الجامع الأزهر.

٢٦ـ أعلى هيئة دينية استشارية للمسلمين السنة.

٢٧ـ بيان فى المحاضرة العامة التى كان المؤلف وسيطا لها، مركز دراسات البلدان النامية، جامعة القاهرة، ٤ مايو ١٩٩٩.

٢٨ـ لمزيد من المعلومات عن قانون الحرية من الاضطهاد الدينى، انظر موقع الملحدين الأمريكيين على شبكة الإنترنت www.atheist.org/flash.line/irfa2.htm.

٢٩ـ تم التعبير عن هذا فى تعليقات عديدة فى الصحف الوطنية والحزبية المصرية فى خريف عام ١٩٩٨ بشأن المداولات التى سبقت الموافقة على مشروع القانون.

٣٠ـ «الاختراق: الأهرام يجرى استطلاعا لحساب جهات أمريكية عن مواقف المصريين من الرئيس مبارك ومن قدرات قواتهم المسلحة»، الأسبوع، ٧ من سبتمبر ١٩٩٨، صفحة ٢؛ «نطلب تحقيقات عاجلة: وإحالة المتورطين للمحاكمة، البحث المشبوه يضر بالأمن القومى والأهرام ليس بحاجة إلى ٢٠٠٠٠ دولار»، الأسبوع، ١٤ من سبتمبر ١٩٩٨، صفحة ١.

الباب الثانى

أفريقيـا



٣

الحركات الاجتماعية وإضفاء الطابع الاحترافى على الإصلاح والديموقراطية فى إفريقيا

مارينا أوتاوى

منذ الأيام الأولى للاستعمار، نظم الأفارقة، خاصة فى المدن، مجموعات وفيرة من الجمعيات الطوعية القوية والقادرة - يطلق عليها بمصطلحات اليوم، منظمات مجتمع مدنى - قامت بأدوار اجتماعية واقتصادية وسياسية مهمة[١]. فقد ساعدت المنظمات الطوعية ملايين القرويين الذين هاجروا إلى المدن الإفريقية على التكيف مع الحياة المدنية والحفاظ على روابط قوية مع قراهم، موفرين لهم الدعم المالى والمعنوى. كما حاولت المنظمات الطوعية توفير الخدمات التى عجزت الحكومات غير الكفؤة عن توفيرها: فعملت على تعليم الأطفال ودفن الموتى وتوفير الائتمانات لمشروعات الأعمال الصغيرة التى لا تستطيع الوصول إلى المصارف، وأقامت فى الفراغ الذى خلفه انهيار الاقتصاد الرسمى اقتصادات موازية تعتبر فى بعض الأحيان متطورة تماما[٢].

كما كانت منظمات المجتمع المدنى فى إفريقيا تتمتع بمنزلة قوى ذات شأن فى مجال السياسة فى فترات كثيرة وبمظاهر مختلفة. فمن جماعات ثقافية ونقابات للعمال ازدهرت لتصبح أحزابا سياسية مؤيدة للاستقلال، إلى نواد رياضية تؤيد هذه الأحزاب خفية، وإلى شبكة «مدنية» كثيفة ساهمت فى القضاء على التمييز العنصرى، منظمات للمجتمع المدنى ساعدت على تحقيق جميع التحولات السياسية الرئيسية فى إفريقيا. ومع ذلك، فقد كان من النادر أن يقوم الأفارقة بمفردهم بتشكيل منظمات من النوع الذى تعتبره الجهات المانحة ضروريا لتشجيع الديموقراطية ودعمها. إن المجتمع المدنى كما تعرفه الجهات

المانحة ـ أى المنظمات غير الحكومية التى تعمل فى مجالى المناصرة والتوعية المدنية ـ ضعيف جدا فى إفريقيا ومن المحتمل أن يظل كذلك.

ويشرح هذا الفصل الفروق بين منظمات المجتمع المدنى التى تشجعها وتمولها الوكالات المانحة الحكومية وغير الحكومية الغربية والمنظمات التى يشكلها الأفارقة بمبادرات منهم. كما يستكشف الفصل ما إذا كانت المنظمات من النوع الأخير، التى تعكس طبقا لتعريفها الواقع الاجتماعى للبلدان الإفريقية، صالحة لأداء الوظائف التى تحتاج البلدان التى تتحول نحو الديموقراطية من المجتمع المدنى أن يؤديها. وتساعد المناقشة على تناول مسألة ما إذا كان ينبغى على البرامج الأمريكية وغيرها من البرامج التى تستهدف مساعدة المجتمع المدنى أن تنظر إلى ما وراء نوع المنظمات التى يفضلونها الآن، والعمل بدلا من ذلك مع منظمات مناسبة لأوضاع إفريقيا على نحو أفضل.

المجتمع المدنى والسياسة فى إفريقيا

اهتم العلماء السياسيون فى البلدان الديموقراطية منذ أمد طويل بالتعددية السياسية ـ مشاركة العديد من جماعات المصالح المختلفة فى اتخاذ القرارات السياسية. وينبغى أن يتمكن المواطنون من محاولة التأثير على قرارات الحكومة بطريقة مباشرة عوضا عن الطريقة غير المباشرة فحسب من خلال انتخاب المسئولين، وبالتالى، التوسع بدرجة كبيرة فى نطاق المشاركة السياسية. وتفترض مناقشة التعددية أن الجماعات المنظمة التى تسعى إلى التأثير على القرارات تمثل جماعات اجتماعية مهمة ذات مصالح محددة بعناية. إن التعددية الاجتماعية والاقتصادية تتحقق فى تعددية المنظمات، التى توسع بدورها المشاركة السياسية. وبالنسبة للولايات المتحدة والديموقراطيات الأخرى الراسخة، يعتبر الافتراض صحيحا ـ فالتعددية الاجتماعية والتنظيمية والسياسية تسير جنبا إلى جنب. أما بالنسبة للبلدان الإفريقية اليوم، فإن الأمر ليس كذلك دائما، خاصة عندما تكون المنظمات التى تسعى للتأثير على القرارات قد جرى إنشاؤها أساسا لأن الجهات المانحة كانت متحمسة لتمويلها.

ولا شك أن المجتمعات الإفريقية، تتميز بالتعددية بشكل كبير. ففى جميع بلدان القارة، تحتفظ جماعات عديدة باستقلالها الذاتى عن الدولة وعن جميع هياكل السلطة الصارمة، سواء كانت تقليدية أو حديثة، عامة أو خاصة وتلك نقطة غالبا ما يتم تجاهلها. بيد أن الأشكال الاجتماعية والسياسية والتنظيمية للتعددية غالبا ما تكون متميزة تماما، ولا تدعم الديموقراطية بالضرورة. فأولا، تقوم التعددية الاجتماعية للبلدان الإفريقية على أساس عرقى قوى لدرجة أنه إذا تم تسييسه، يكون أكثر ميلا للصراع منه إلى الديموقراطية. ثانيا، ظلت الكثير من منظمات كثيرة للمجتمع المدنى، عميقة الجذور والنشيطة، بعيدة عن

السياسة، ومن ثم لم تساهم بصورة مباشرة فى تحقيق الديموقراطية. ثالثا، أن منظمات المجتمع المدنى التى تفضلها الجهات المانحة تظل غالبا كيانا اصطناعيا ضعيف الجذور فى المجتمعات المحلية؛ وهذه الكيانات غير الملتزمة تشجع شكلا تنظيميا للتعددية دون أن توفر بالضرورة تمثيلا لجماعات المصالح الحقيقية، ومن ثم، لا تشجع التعددية السياسية.

التعددية والصراع

تستند التعددية الاجتماعية، فى معظم البلدان الإفريقية، فوق كل شىء، على الإقليم والانتماء العرقى والدين، بينما يعتبر التقسيم الريفى - الحضرى مهما إلى حد ما، أما الطبقة الاجتماعية والمصالح الاقتصادية فلا تهم كثيرا. وهذه ليست نتيجة خاصية إفريقية ولكن بسبب الحقائق الاقتصادية. وأيا كان السبب، فإن الانقسامات الاجتماعية القائمة على الانتماء العرقى والدين تميل إلى أن تكون أكثر صرامة بكثير، وأكثر قابلية للانفجار، عن الانقسامات القائمة على المصالح الاقتصادية.

إن الأوضاع الاقتصادية فى إفريقيا لا تؤيد بسهولة تعريف الجماعات استنادا إلى المصالح الاقتصادية، وتزيد قوة العلاقات العائلية الممتدة وشبكات الراعى والرعية من تقليل أهمية هذه التجمعات. إن الغالبية العظمى من الأفارقة من الزارعين، ولكنهم لا يمتلكون أرضا، ومن النادر نسبيا حدوث شقاق وصراع بين الزارعين وملاك الأرض؛ ومن ثم، لا تكون المصالح الاقتصادية فى المناطق الريفية متباينة بشكل حاد. أما فى المناطق الحضرية، فإن البطالة الهائلة تدمر أيضا الهيكل الطبقى. والطبقة العاملة الصناعية صغيرة، وكذلك طبقة رجال الأعمال، ويعيش جزء كبير من سكان الحضر فى القطاع غير الرسمى. وبمعنى آخر، فإن الهيكل الطبقى غير منتظم نسبيا، والمنظمات التى تعبر عن المصالح الاقتصادية ضعيفة - وهى حالة اعتادت أن تسبب صعوبات تحليلية كبيرة وقلقا أيديولوجيا فيما بين الأكاديميين الماركسيين فى إفريقيا. والاستثناء الرئيسى هو الوضع الاقتصادى فى جنوب إفريقيا الصناعى نسبيا، حيث نقابات العمال ومنظمات رجال الأعمال فيه متميزة، وهى جماعات اجتماعية اقتصادية واعية بذاتها ولها دور سياسى بالغ الأهمية.

وفى بعض البلدان، مثل كينيا وساحل العاج، يمثل كبار الزراع مجموعة مصالح قوية[٣]. أما الزراع، من ناحية أخرى، فلم يكونوا كذلك أبدا. وعادة ما يتم تمثيل مصالحهم بشكل ضعيف فى السياسة، وعندما توجد منظمات كبيرة للزراع، كما فى أثيوبيا ما بين أعوام ١٩٧٥ و١٩٩١، فمن المحتمل أن تكون أدوات لسيطرة الحكومة على الزراع بدلا من أن تكون قنوات يعبر من خلالها الزارعون عن مطالبهم[٤].

ومن ناحية أخرى، كان الانتماء العرقى والدين بصورة متزايدة مركز الحياة السياسية. فجميع البلدان الإفريقية شديدة التنوع عرقيا نظرا لأن الدول الحالية جديدة وعمليات الاستيعاب التى شكلت درجة من التجانس فيما يسمى الدول القومية لم تتم بعد. (وكما أصبح واضحا، فإنه حتى فى الدول التى تبدو متجانسة، يمكن للكيانات العرقية القديمة أن تبرز مرة أخرى فجأة بعدما بدا أنها اندثرت). وبينما تعلن جميع الحكومات الإفريقية أنها ستعمل على التغلب على الانقسامات العرقية والدينية، فإن معظمها لم يفعل ذلك، وبدلا من هذا، فإنها تلعب بورقة العرق أو الدين فى محاولاتها لكسب الدعم.

وفى التسعينيات، أدت العودة إلى الانتخابات متعددة الأحزاب فى معظم البلدان الإفريقية، والتى أفضت إلى تشكيل أحزاب سياسية على أساس عرقى، إلى جعل الدور السياسى للانتماء العرقى أكثر وضوحا. وتعكس تعددية الأحزاب القائمة على أساس عرقى التعددية الاجتماعية الأساسية، ولكنها لا تبشر بالديموقراطية نظرا لأن التقسيمات العرقية تميل إلى أن تكون صارمة وتولد التعصب.

وتوجد فى جميع البلدان جماعات يتعارض تعريف مصالحها مع جوهر الديموقراطية ـ جماعات متطرفة لها جداول أعمال ضيقة الأفق لا تتسامح مع حق الجماعات الأخرى فى السعى لتحقيق أهدافها هى(٥). وفى حين أن مثل هذه الجماعات المتطرفة غير ديموقراطية وفى بعض الأحيان بغيضة، فإنه لا ينظر إليها فى الديموقراطيات الراسخة على أنها تشكل تهديدا حقيقيا. وفى محاولاتها متنافرة النغمات التأثير على السياسة، لا يُستمع إليها إلى حد بعيد، بل وحتى لا يُلتفت إليها؛ فالنظام السياسى الذى يتميز بالتعددية عالية المستوى يمكنه لحد كبير استيعاب وتحييد بعض القوى غير الديموقراطية دون عواقب خطيرة. ولكن إذا سادت جماعات المصالح غير الديموقراطية المتأصلة، كما هى الحالة عند تسييس النزعة العرقية، فإن التعددية يمكن أن تؤدى بسهولة إلى الصراع.

المجتمع المدنى غير المشارك

إن المنظمات القائمة على الانتماء العرقى أو الدين ليست بالتأكيد هى الجماعات الإفريقية الوحيدة قوية الجذور فى المجتمع. وكما سبق القول، فإن البلدان الإفريقية أنتجت عددا كبيرا من الجمعيات الطوعية من جميع الأنواع التى سعت إلى مساعدة أعضائها على التكيف فى بيئات صعبة. ففى الفترة الاستعمارية، أصبحت هذه المنظمات مسيسة وساهمت فى إنشاء أحزاب مؤيدة للاستقلال كما ساهمت فى نجاح كفاحها. وبعد الاستقلال، ومع تدهور الأوضاع الاقتصادية بحدة، واصلت المنظمات الطوعية بل وحتى الشبكات غير الرسمية، حماية أعضائها من فشل الحكومات وما تقوم به من نهب. ففى

كل مكان، تطورت المنظمات الصغيرة لتوفر التعليم للأطفال الذين لم يجدوا أماكن فى المدارس الحكومية ولتقدم قروضا ضئيلة لمشروعات الأعمال الصغيرة التى تجاهلتها المصارف، ولتوفير المياه للمناطق التى افتقرت إلى أنابيب مياه. ومع ذلك، لم تكن هذه المنظمات مسيسة: فلم تسمح لها نظم الحزب الواحد الإفريقية أو النظم العسكرية، وهى نظم أكثر اضطهادا من الحكومات الاستعمارية، بالمساهمة بأى دور سياسى. وقاوم المجتمع المدنى تسلط الدولة، كما أشار جوران هيدن، ولكنه لم يحاول هو نفسه السيطرة على الدولة[٦]. ومن ثم لم يساهم مباشرة فى خلق التعددية السياسية أو الديموقراطية[٧].

ومع الانفتاحات السياسية فى التسعينيات، اتسعت الساحة السياسية حتى فى البلدان الإفريقية التى مازالت بعيدة عن الديموقراطية. بيد أنه، ليست هناك إشارات مهمة حتى الآن على أن المنظمات الطوعية تستفيد من المناخ الجديد لحشد أعضائها خلف جداول أعمال سياسية. قد يكون هذا الوضع مؤقتا وقد تصبح المنظمات الطوعية مسيسة مرة ثانية كما كانت فى ظل الاستعمار، لتكون محفلا للمشاركة السياسية الجماهيرية. وبالنسبة للوقت الحالى، فإن هذه الجماعات ليست هى التى تمثل المجتمع المدنى فى العملية السياسية ولكن تمثله المنظمات غير الحكومية المؤيدة للديموقراطية المنظمة بدعم من الجهات المانحة.

منظمات غير ملتزمة تعمل بأموال المانحين

تجاهلت الجهات المانحة إلى حد كبير، عند سعيها لتطوير المجتمع المدنى فى البلدان الإفريقية، وجود الجمعيات الطوعية وتحولت بدلا من ذلك إلى الأنواع الجديدة من المنظمات، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المناصرة التى تحاول التأثير على سياسة الحكومة والمنظمات غير الحكومية للتوعية المدنية التى ترى أن دورها هو توعية المواطنين ليصبحوا مشاركين نشيطين فى تحديد سياسة بلد ديموقراطى. ومن المفترض أن كلا النوعين من المنظمات غير الحكومية يشجعان التعددية السياسية، وهى بالفعل تعددية سياسية «صحية»، نظرا لأنها تنشأ على أساس المصالح وخيارات السياسة، وليس على أساس هويات مؤصلة صارمة، مثل الانتماء العرقى. وحتى منظمات المرأة، القائمة على هوية الجنس المحددة بيولوجيا، تركز على إصلاح السياسة بدلا من السعى لتمكين المرأة من الوصول إلى السلطة.

إن مشكلة مساعدة المجتمع المدنى تتمثل فى أن التعددية السياسية التى تشجعها ليست لها جذور راسخة فى التعددية الاجتماعية ولكنها فى الغالب تعددية سياسية ليست ملتزمة بدون قاعدة اجتماعية حقيقية[٨]. إن المنظمات التى تساعد على إقامتها وتطويرها

هى كيانات أوجدها تمويل الجهات المانحة بدلا من أن تكون نتاجا لمطالب اجتماعية بأن يكون لها تمثيل ودور فى صناعة القرار. ويصدق هذا بصورة خاصة بالنسبة للمنظمات التى تعمل فى مجال التوعية المدنية.

وقد ظهرت المنظمات غير الحكومية للتوعية المدنية فى إفريقيا مع العودة إلى الانتخابات متعددة الأحزاب التى بدأت فى عام ١٩٩١. وأحد الأمثلة على ذلك هى مؤسسة العملية الديموقراطية فى زامبيا. ففى عام ١٩٩١، أجرت زامبيا انتخابات متعددة الأحزاب لأول مرة منذ عام ١٩٦٨. فقد تشوهت سمعة الرئيس كينيث كاوندا، الذى حكم البلد منذ الاستقلال، بصورة متزايدة بسبب الركود الاقتصادى الذى بدا أنه ليس له نهاية. وعلى عكس ما حدث فى وقت لاحق فى بلدان أخرى مثل كينيا، لم يكن ضغط الجهات المانحة هو الذى لوى ذراع كاوندا، ولكن كانت المعارضة المحلية هى التى فعلت ذلك. ومع ذلك، دعمت الجهات المانحة الغربية الانتخابات بقوة. ولضمان مصداقية العملية، وفرت مراقبين دوليين وشجعت أيضا جهود الرقابة المحلية. وكانت الانتخابات تنافسية وهزم كاوندا.

وقد وضعت الجهات المانحة، المبتهجة، مجموعة من البرامج القصد منها دعم الديموقراطية فى زامبيا وذلك عن طريق تعزيز المؤسسات الحكومية من جانب والمجتمع المدنى من جانب آخر. وبموجب المبادرة الأخيرة، فقد تم تشجيع المنظمات التى سبق تشكيلها لمراقبة الانتخابات لكى تجعل من نفسها منظمات غير حكومية للتوعية المدنية مرة ثانية. وكانت مؤسسة العملية الديموقراطية أكبر هذه الجماعات.

وكانت مؤسسة العملية الديموقراطية، بسبب افتقارها للإعداد الجيد لتولى المهمة الجديدة، وضعف قادتها وعدم تمتعها بالدعم الواسع، منظمة من أعلى إلى أسفل، تعتمد بالكامل تقريبا على الدعم المالى – بل والأكثر خطورة، على الدعم الإدارى – للجهات المانحة. واستقدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مستشارا أمريكيا، هو جامعة سوثرن يونيفرستى، بموجب عقد متعدد السنوات للمساعدة على إعادة تنظيم وبناء مؤسسة العملية الديموقراطية. إلا أن هذه المنظمة غير الحكومية ظلت ضعيفة وغير مستقلة بدرجة ملحوظة، بالرغم من أنها أرسلت عددا كبيرا من المراقبين إلى انتخابات عام ١٩٩٦(٩). لكن حتى لو كانت قد قامت بتطوير قيادة أفضل وإحساس أقوى بالهدف، فستبقى غير ذات التزام، لأنها نتاج نظام للتعددية السياسية مدعم من قبل الجهات المانحة دون أن تكون لها جذور اجتماعية حقيقية. وإذا حرمت المؤسسة من دعم الجهات المانحة، فلن تتقلص فحسب، بل من المحتمل أن تختفى كذلك. إن ضعف قيادتها وافتقارها إلى الدينامية بصورة عامة يجعلها حالة متطرفة فيما بين المنظمات غير الحكومية التى تدعمها الجهات المانحة. وليس شيئا فريدا أن يكون وجودها معتمدا على مقدار المال السائل الذى ترغب

الجهات المانحة فى إنفاقه على المجتمع المدنى وليس الذى تطلبه المنظمات من جماعات مصالح تم حشدها فى المجتمع.

وهناك حالة ثانية من زامبيا توضح هذه النقطة(١٠). فمنظمة المرأة من أجل التغيير منظمة غير حكومية تدعمها جهة مانحة تسعى إلى توعية النساء بشأن حقوقهن ومساعدتهن على تنظيم أنفسهن للحصول على احترام هذه الحقوق فى حياتهن الخاصة وفى المجال العام أيضا. ونظرا لكونها أكثر نشاطا ونضالا من مؤسسة العملية الديموقراطية، فإن منظمة المرأة من أجل التغيير تنظم مجموعات صغيرة من النساء فى المناطق الريفية ـ لزيادة الوعى من ناحية ولتقديم مساعدة متبادلة من ناحية ـ على أمل أن يصبحن مكتفيات ذاتيا بل وحتى ينشئن مجموعات جديدة. ومثل معظم منظمات المجتمع المدنى فى إفريقيا التى خلقتها ودعمتها الجهات المانحة، فقد أنشئت منظمة المرأة من أجل التغيير فى المناطق الحضرية ويقوم على رئاستها نساء متعلمات. وربما تعمل بجد أكثر من الكثيرين للوصول إلى النساء فى الريف وبناء بعض المنظمات هناك. غير أنه، حتى منظمات التوعية المدنية غير الحكومية يمكنها أن تكون أقرب إلى السكان الذين يحاولون تنظيمهم للدفاع عن مصالحهم. ففى زامبيا، من المحتمل أن تكون اللجان الكاثوليكية للسلم والعدل أكثر تمثيلا، أو على الأقل أكثر قربا إلى من تسعى إلى تمثيلهم، من المنظمات غير الحكومية الموجودة فى المناطق الحضرية مثل مؤسسة العملية الديموقراطية أو حتى منظمة المرأة من أجل التغيير. وينطبق الشىء نفسه على بعض المنظمات غير الحكومية التابعة للكنائس فى البلدان الإفريقية، بما فى ذلك كينيا وزمبابوى. وبغض النظر عن العمل الشاق لقادتها وإصرارهن وصدقهن فى مساعدة القرويات، تظل منظمة المرأة من أجل التغيير منظمة أقيمت من أعلى إلى أسفل ومن المدينة إلى خارجها لتقدم يد المساعدة إلى القرويات؛ إنها ليست منظمة للمرأة القروية.

التمثيل والوصاية

يمكن أن تتصف العلاقات بين معظم منظمات المجتمع المدنى التى تدعمها جهات مانحة والجماهير التى تتكلم باسمها بأنها وصاية أكثر منها تمثيلا. فمنظمات الوصاية ـ على عكس نقابات العمال وجمعيات رجال الأعمال على سبيل المثال ـ لم تشكلها جماهير تحتشد لتعبر عن مصالحها وتخلق أداة لجذب انتباه الحكومة إليها. ولكنها بالأحرى، منظمات أخذ قادتها على عاتقهم تحديد مصالح من لا يستطيعون التكلم عن أنفسهم وتمثيلها(١١).

وتوجد منظمات الوصاية حتى فى البلدان الديموقراطية، وتساهم فى التعددية

والديموقراطية إلى حد ما. والمجموعات المحرومة بموجب القانون أو بسبب الفقر غالبا ما يمثلها آخرون. وتشريعات الرعاية الاجتماعية فى معظم البلدان هى نتيجة لجهود «منظمات الوصاية» هذه ـ على سبيل المثال، ما حدث خلال برنامج الإنعاش الاقتصادى والإصلاح الاجتماعى فى الولايات المتحدة الذى أطلق عليه «الخطة الإصلاحية الجديدة». والمنظمات التى تمثل مصالح الأطفال هى غالبا منظمات وصاية. وفى بعض الأحيان، اعترفت النظم السياسية رسميا بدور لمنظمات الوصاية؛ ففى جنوب إفريقيا من عام ١٩٥٦ إلى عام ١٩٧٠، على سبيل المثال، مثل مصالح السود فى البرلمان عدد صغير من البيض انتخبوا لهذا الغرض لمقاعد محجوزة خصيصا لهم. أما فى جنوب إفريقيا الديموقراطية اليوم، كما هو الحال فى جميع أرجاء القارة، فإن عددا غير متناسب من المنظمات غير الحكومية للمجتمع المدنى التى تدعمها جهات مانحة هى منظمات وصاية.

بيد أن التمثيل عن طريق الأوصياء يعمل بطريقة جد مختلفة عن التمثيل بواسطة منظمات يقوم فيها المنوب عنهم بدور ما. فلم يكن فى استطاعة قلة من المناصرين البيض فى البرلمان أن يعوضوا عن التوسع فى الحقوق السياسية لتشمل السكان السود بالكامل فى جنوب إفريقيا. وتميل منظمات الوصاية التى تدعمها الجهات المانحة فى إفريقيا إلى أن تتشابه فى برامجها وقياداتها ونظرتها الأيديولوجية ـ وإلى أن تكون أقرب إلى أولويات الجهات المانحة منها إلى حاجات وأفضليات الجماهير. ومن ثم، فإن الزيادة الأخيرة فى عدد المنظمات غير الحكومية فى إفريقيا لا تعزز التعددية بالضرورة. وحتى بالنسبة للمنظمات غير الحكومية التمثيلية نسبيا، فإن السؤال الذى ينبغى طرحه هو ما إذا كانت المنظمات التى تمثل مصالح الجماهير السلبية، تخاطر بإضعاف أشكال المشاركة الأكثر مباشرة، على الرغم من كونها أكثر صعوبة[١٢].

وفضلا عن ذلك، فإن منظمات الوصاية أكثر تعرضا لنهب الحكومة من المنظمات غير الحكومية التمثيلية، وخاصة خلال فترة الانتقال، عندما تكون الديموقراطية مازالت مهددة. إن سيطرة حكومة غير ملتزمة بالديموقراطية وقمعها لمنظمات تمثيلية، لها جذور فى المجموعات الاجتماعية، أمر أكثر صعوبة. فإذا أغلقت حكومة زامبيا مؤسسة العملية الديموقراطية أو منظمة المرأة من أجل التغيير، فإن الجهات المانحة ستقوم بالشكوى، وإذا كان القمع جزءا من هجوم منسق ضد المنظمات غير الحكومية، فإنها قد توقف المساعدة التى تمر مباشرة من خلال الحكومة. ومع ذلك، لن يحدث الكثير محليا: لن تتظاهر جماهير زامبيا فى الشوارع من أجل مؤسسة العملية الديموقراطية كما فعلت فى عام ١٩٩١ من أجل حركة الديموقراطية متعددة الأحزاب. فحركة الديموقراطية متعددة الأحزاب، تساندها جماهير كثيرة حاشدة ـ فى نقابات العمال والكنائس ومعظم قطاعات المجتمع الحضرى فى واقع الأمر ـ لم تكن منظمة غير ملتزمة، وقد انتصرت فى

الانتخابات أمام آلية حزب ظل فى الحكم طوال ٣٠ سنة. أما منظمات المجتمع المدنى التى أنشأتها الجهات المانحة بعد عام ١٩٩١ فلم يكن لديها ثقل سياسى مساو وكان عليها أن تغير طابعها وطريقة عملها بالكامل لتتمكن من الحصول على هذا الثقل السياسى.

إعادة التفكير فى مساعدة المجتمع المدنى

يواجه المجتمع المدنى فى إفريقيا معضلة. فمنظمات المناصرة غير الحكومية المحترفة أو منظمات التثقيف المدنى التى تفضلها الجهات المانحة ليس لها جذور فى المجتمع، فهى تتشكل من أعلى إلى أسفل بدلا من أن تبدأ من المستوى الجماهيرى، وهى منظمات وصاية أكثر منها منظمات تمثيلية، وهى تصارع الشكلات الإدارية، كما لا يمكنها البقاء دون دعم خارجى. ومع ذلك فهى المنظمات التى تسعى للتعامل مع الدولة، والتأثير على سياستها، وجعلها أكثر خضوعا للمساءلة. والمنظمات الطوعية التى شكلها الأفارقة أنفسهم هى منظمات جماهيرية ثبتت قدرتها على التنظيم والبقاء بمواردها والاستجابة لمطالب أعضائها ومن ثم فهى أكثر تمثيلا. ولكنها لم تحاول فى السنوات الأخيرة أن تمثل مصالح أعضائها فى العملية السياسية، ولم تحاول، حتى الآن، أن تقوم بدور فى تشجيع الديموقراطية. ومن المحتمل بدرجة أكبر أن تتباعد عن الدولة بدلا من أن تسعى لجعلها خاضعة للمساءلة. ومن ثم، فإن المنظمات التى تساهم بصورة أكبر فى العملية الديموقراطية ذات جذور ضعيفة فى المجتمع، أما المنظمات ذات الجذور الأقوى فتساهم بالقليل فى العملية السياسية، بالرغم من أنها ساهمت فى ذلك فى الماضى.

هل الجهات المانحة على حق فى دعم المنظمات غير الحكومية المحترفة فى إفريقيا بالرغم من أوجه القصور العديدة لهذه المنظمات، أم ينبغى لها أن تحول انتباهها إلى المنظمات الأكثر بعدا عن الرسمية، وذات القواعد العريضة، وتوجيهها إلى النشاط السياسى ومساعدتها على أن تتحول إلى منظمات من نوع منظمات الحركة الاجتماعية؟ هل المنظمات غير الحكومية المحترفة مناسبة بأية حال لدعم التحولات الديموقراطية؟ عند مقارنة فعالية الجمعيات الجماهيرية والحركات الاجتماعية بالأثر المحدود للغاية لمنظمات الوصاية المحترفة التى أنشئت بدعم من الجهات المانحة، يتجه المرء إلى القول بأنه ينبغى على الجهات المانحة أن تعيد توجيه مساعدة المجتمع المدنى، كلما كان ذلك ممكنا، إلى حركات ذات قواعد عريضة.

بيد أن هذا الاستنتاج يبدو تعميميا أكثر من اللازم. ولسبر الأغوار على نحو أعمق، دعونا نتجه إلى خبرة جنوب إفريقيا التى تلقى الضوء على العلاقة المعقدة بين الحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية المحترفة، وفعالية كل منها فى ظل أوضاع سياسية مختلفة، والتحديات المتميزة التى تفرضها كل منها على الجهات المانحة. وسأحاول بعد

ذلك التوصل إلى بعض الاستنتاجات العامة حول المشكلات التى تواجهها عملية مساعدة المجتمع المدنى فى إفريقيا.

صعود المجتمع المدنى وانهياره: جنوب إفريقيا

تقدم جنوب إفريقيا أحدث الأمثلة وأكثرها درامية فى إفريقيا عن جمعيات طوعية تشكلت تلقائيا وانتظمت فى حركة اجتماعية واسعة فرضت التغيير الديموقراطى حتى على نظام استبدادى قوى ومنظم جيدا. فقد عملت الجهات المانحة الأجنبية، بما فى ذلك الولايات المتحدة، مع تلك الحركة الواسعة. وتستحق قصة الحركة المناقشة ببعض التفصيل نظرا لأنها تثير قضايا مهمة فى مجال تشجيع المجتمع المدنى: ليس فقط ما إذا كانت الجهات المانحة يمكنها أن تعمل مع الحركات الاجتماعية، بل أيضا ما إذا كانت منظمات للمجتمع المدنى الفعالة ضد نظام متسلط يمكنها أيضا أن تكون فعالة فى بناء الديموقراطية، وما إذا كانت منظمات من نوع منظمات الحركات الاجتماعية قادرة على البقاء فى الأجل الطويل أم تتطلب ظروفا استثنائية حتى تتمكن من البقاء.

ففى أواخر الخمسينيات، تحول المؤتمر الوطنى الإفريقى ، أول وأكبر حركة تناضل من أجل حقوق سكان جنوب إفريقيا المحرومين من حقوقهم المدنية، إلى الكفاح، ساعيا إلى تكوين قاعدة عريضة من الأنصار تقوم بأعمال على نطاق جماهيرى واسع مثل الحرق العلنى لتصاريح المرور التى كانت الحكومة تتطلب أن يحملها الأفارقة الذين يعيشون فى المدن. وأقنع القمع الناشئ عن ذلك بعض قادة المؤتمر الوطنى الإفريقى بضرورة تحويل الحركة إلى حزب منظم جيدا له جناح عسكرى. من هنا جاء إنشاء أمختنو وى سيزوى. وثبت أن التغيير كان مكلفا. فقد كان الحزب الأصغر، والأكثر رسمية، والأكثر إحكاما فى تنظيمه، أكثر تعرضا للقمع من حركة واسعة النطاق ناشئة بعض الشىء. وتم تدمير المؤتمر الوطنى الإفريقى الجديد تقريبا نتيجة لعمليات الاعتقال التى جرت لبعض قادته، بما فيهم نيلسون مانديلا، وفرض النفى على الباقين.

وجاهد المؤتمر الوطنى الإفريقى طوال العقود الثلاثة التالية من أجل بناء أمختنو وى سيزوى وتحرير البلد بواسطة القوة المسلحة، إلا أن الاستراتيجية لم تكن ناجحة[١٢]. ولم ينجح المؤتمر الوطنى الإفريقى أبدا فى شن هجمات عسكرية تهدد نظام الفصل العنصرى، لأنه كان معزولا عن جنوب إفريقيا حتى منتصف السبعينيات بحاجز من بلدان عازلة يقودها البيض. وواجه المؤتمر الوطنى الإفريقى كمنظمة عسكرية سياسية محترفة فشلا كبيرا.

بيد أنه ومع بداية السبعينيات، تم إحياء المعارضة الداخلية فى جنوب إفريقيا، ليس بسبب الخطوات التى اتخذها المؤتمر الوطنى الإفريقى ولكن بسبب النمو السريع

للمنظمات الجديدة للمجتمع المدنى. فقد عاودت نقابات العمال السود فعاليتها وحصلت على تأييد كبير رأت معه الحكومة أنه من الحكمة الاعتراف بها(١٤). وفى الوقت نفسه، ظهرت حركة الوعى الأسود التى كان باعثها ستيف بيكو، لم تكن منظمة كبيرة رسمية يمكن أن تخترقها الحكومة وتدمرها، ولكنها كانت شبكة ذات قاعدة واسعة جدا وغير محكمة التنظيم تتألف من منظمات جماهيرية صغيرة فى البلدات. وانتشرت مئات من جماعات الطلاب والمنظمات المتصلة بالكنائس، وقبل كل هذا، انبثقت الجماعات " المدنية " بالبلدات. وصمم أعضاؤها على جعل حكم البلاد مستحيلا بالامتناع عن دفع الإيجارات وفواتير الكهرباء وإصابة المدارس بالشلل وتعطيل عمليات مجالس المحليات؛ ونجحوا فى كل هذا. وكانت تكاليف القمع الحكومى باهظة حيث اعتقل الآلاف أو هربوا إلى المنفى، إلا أن الحركة بقيت على قيد الحياة. وعلى عكس المؤتمر الوطنى الإفريقى وتنظيمه الهرمى، كانت رؤوس المجتمع المدنى كثيرة كرؤوس الهيدرا لدرجة يصعب قطعها. وبدلا من ذلك، نما بقوة. وبحلول أوائل الثمانينيات، انضمت المنظمات المدنية بصورة فضفاضة تحت مظلة الجبهة الديموقراطية المتحدة. وفى الوقت نفسه، اتحدت نقابات عمال الصناعة فى مؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا. وشكلت كل من الجبهة الديموقراطية المتحدة ومؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا الحركة الديموقراطية الجماهيرية فى محاولة لتنسيق جهودهما(١٥).

وخلال الثمانينيات، شهدت جنوب إفريقيا انتصار المجتمع المدنى. وفى حين أنه من المتعذر تحديد من يعود إليه الفضل فى هزيمة الفصل العنصرى بدقة من بين عناصر المجتمع المدنى لجنوب إفريقيا، العقوبات الاقتصادية الدولية وانهيار الشيوعية ـ وقد أزالت هذه الأخيرة خوف بريتوريا من أنه إذا تولى المؤتمر الوطنى الإفريقى السلطة فإن موسكو ستقف خلفه ـ ليس هناك شك فى أن ضغط منظمات المجتمع المدنى قام بالدور الأكثر أهمية.

إن الجزء من المجتمع المدنى الذى قدم أهم مساهمة فى هزيمة الحزب الوطنى لم يكن منظما بدرجة كبيرة ضمن بنية المنظمات غير الحكومية المحترفة بل يعمل وفق خطوط حركة اجتماعية. وتتميز الحركات الاجتماعية «بتجمع تلقائى بدرجة أو بأخرى للسكان لا تتحدد علاقاتهم بقواعد أو إجراءات بل هم يتقاسمون رؤية مشتركة بشأن المجتمع ليس إلا» ويتقاسمون هدفا مشتركا(١٦). وفى حالة جنوب إفريقيا، ففى حين ظهرت جماعة رئيسية سعت إلى توجيه الغضب الجماهيرى ليمارس أقصى ضغط على الحكومة، وربط الحركة الداخلية بالمؤتمر الوطنى الإفريقى فى المنفى، والقيام بحملة علاقات عامة كبيرة لوضع الكفاح ضد الفصل العنصرى على جدول الأعمال الدولى، كانت قوة الحركة تتمثل فى السكان الذين ضاقوا ذرعا بالفصل العنصرى وظروف العيش فى ظل حكمه والتعبئة

العامة العفوية ضد النظام. وعلى حد تعبير جيرمى كرونن، عضو اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطنى الإفريقى فإنه:

> بعد هزيمة كاملة تقريبا، ظهر أخيرا الكفاح [ضد الفصل العنصرى] من جديد فى منتصف السبعينيات نتيجة لمظاهرات الطلاب فى عام ١٩٧٦.. ولكى أكون صادقا، لم ينظم المؤتمر الوطنى الإفريقى أيا منها. فقد نظم الطلاب أنفسهم حول قضية اللغة الإفريقانية فى الفصول الدراسية. وأكثر من أى شىء آخر، فإن هذا يبين أن قيادة أى حركة تقف فى الغالب على بعد خطوات خلف الحركة الجماهيرية. بيد أن المؤتمر الوطنى الإفريقى كان قادرا على ربط هذه القضية بالكفاح الأكبر من خلال توفير إطار عمل يشرح الأهمية الكبرى للقضية المحلية. وهذا يوضح أن السكان العاديين يتم حشدهم ـ غالبا دون أى توجيه مركزى ـ حول قضايا تمثل هموما على المستوى المحلى. ويتمثل التحدى بالتالى فى ربط هذه الاحتجاجات ـ الشكاوى بشأن الحياة اليومية ـ بالحركة السياسية الكبرى[١٧].

وأجبر إحياء النضال داخل جنوب إفريقيا المجتمع الدولى على التركيز على معركة اختار تجاهلها طوال سنوات كثيرة. ففى عام ١٩٨٦، اعتمد الكونجرس الأمريكى قانون مناهضة الفصل العنصرى الشامل بالرغم من معارضة إدارة ريجان. وبعد ذلك مباشرة، زادت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية المساعدة التى ترسلها إلى جنوب إفريقيا بصورة كبيرة، والتى كانت صغيرة للغاية، وقامت بتوجيه جميع الأموال من خلال منظمات المجتمع المدنى كما نص على ذلك القانون الجديد.

وقد كانت مساعدة المجتمع المدنى لجنوب إفريقيا معضلة صعبة بالنسبة للولايات المتحدة وكذلك للمنظمات الدولية وبلدان أخرى. فقد ظلت إدارة ريجان يساورها الشك بالنسبة للمؤتمر الوطنى الإفريقى بسبب صلة الحزب التاريخية بالحزب الشيوعى لجنوب إفريقيا وبسبب المعونة التى تلقاها من الاتحاد السوفياتى. وكما ساور المنظمات المناهضة للفصل العنصرى، من جانبها، شك عميق تجاه الولايات المتحدة بسبب دعمها فى الماضى نظام الفصل العنصرى. وفضلا عن ذلك، لم تكن الجماعات المدنية التى شكلت الحركة، لأسباب سياسية وإدارية على السواء، منظمات يمكن توجيه المعونة من خلالها بسهولة. ومن الناحية السياسية، كان يتعذر السيطرة على بعض الجماعات المدنية والطلابية. فقد تحدت شرعية المسؤولين فى مدن السود الذين كانوا يتعاونون مع النظام، وكان هذا مفهوما ومقبولا. أما ما كان يسمى بوضع قلادة فى عنق المتعاونين مع النظام المشكوك فيهم ـ وهو شكل مريع من أشكال تنفيذ حكم الإعدام حيث كان يتم ملء إطار من المطاط

بالجازولين ويعلق حول رقبة الضحية ويشعل فيه النار ـ فقد كان أمرا آخر. وفى حين أن المنظمات المدنية لم تؤيد العنف بهذه الطريقة، فقد تعهدت بأن تجعل جنوب إفريقيا بلدا لا سبيل للسيطرة عليه، وهو هدف يتضمن عنفا كبيرا لا يمكن تجنبه فى أحيان كثيرة.

ولم تكن جميع العقبات سياسية. فلم يكن باستطاعة غالبية المنظمات فى الحركة الوفاء بالاشتراطات الإدارية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. فقد كان تنظيمها هشا، وكانت قياداتها تتغير بشكل متكرر وفجائى بسبب القبض على بعض الأفراد، وكان عليها العمل بطريقة سرية بدون مكاتب ثابتة. أى أنها كانت، بمعنى آخر، كابوسا لكل مسئول عن إدارتها.

ونتيجة لهذا، لم تكن منظمات المجتمع المدنى التى تدعمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هى تلك التى تشكل المركز الحيوى للحركة المناهضة للفصل العنصرى بل كانت المنظمات غير الحكومية التى كانت محترفة فى توجهها والتى كانت أفضل تنظيما وأقل ميلا للكفاح فى أنشطتها. وكان أكبر مكون للبرنامج فى جنوب إفريقيا هو دعم «الأنشطة التى تتسق مع أهداف غالبية مواطنى جنوب إفريقيا لوضع نهاية لنظام الفصل العنصرى»، إلا أن هذه الأنشطة كانت محددة بشكل موسع، ليتضمن «المنح الدراسية»، وتقديم مساعدة لتشجيع مشاركة المحرومين فى جنوب إفريقيا فى نقابات العمال والشركات الخاصة، والتعليم البديل، وبرامج تنمية المجتمع المحلى[١٨].

وعمليا، ذهب الجزء الأكبر من المساعدة الأمريكية ـ حوالى ٤٠ فى المائة بين عامى ١٩٨٧ و ١٩٩٤ ـ إلى التعليم، معظمها منح دراسية لمواطنى جنوب إفريقيا للدراسة فى الولايات المتحدة[١٩]. وفى حين أن المنح مفيدة فى حد ذاتها، طالما يعود الطلاب إلى جنوب إفريقيا بعد أن يتموا التدريب، فإن تعليم أفراد لا يبنى بالضرورة رأس مال اجتماعيا ديموقراطيا. بل حتى لا يمكن اعتبارها مساهمة مباشرة فى بناء منظمات مجتمع مدنى قادرة على أن تفرض على حكومة تعارض التخلى عن الفصل العنصرى أن تعترف بالحقوق السياسية لكامل السكان.

وكذلك تلقت منظمات غير حكومية أخرى كثيرة الدعم بموجب برنامج الولايات المتحدة. وكانت هذه منظمات تقدم خدمات إلى ضحايا الاضطهاد وليس إلى المنظمات التى تحدت الفصل العنصرى أو الحكومة مباشرة. لقد ساعدت الولايات المتحدة على تمويل المنظمات التى وفرت الخدمات القانونية للمعتقلين ودعمت أسرهم وقدمت المشورة القانونية للأفراد الذين وقعوا فى شراك آلاف القوانين التى كانت تغلف حياة المواطنين السود فى جنوب إفريقيا. واعتبرت المنظمات المختارة أنها محايدة سياسيا أو أنها على الأقل توفر خدماتها لأى فرد، بغض النظر عن انتمائه السياسى. أى أنها لم تكن من نوع منظمات الحركة، بل كانت منظمات أكثر احترافا وتوجها نحو توفير الخدمات أو المناصرة.

وكانت الخدمات التى وفرتها مهمة والحاجة إليها ماسة. فقد كان التعليم حاسما لبلد لا يحصل فيه السكان السود على التعليم الكافى بطريقة نظامية تطبيقا لسياسة الفصل العنصرى «لتعليم البانتو». لقد ساعد الدعم المقدم إلى عائلات المعتقلين فى تقليل معاناتهم بعض الشىء. كما أنه من الممكن، وإن كان من الصعب تأكيد ذلك، أن يكون معرفة أن هذا الدعم متوافر أو أن المعتقلين السياسيين يمكنهم الحصول على المشورة القانونية، قد شجعت المشاركة فى الحركة المناهضة للفصل العنصرى. ولكن لم تكن منظمات المجتمع المدنى المحترفة والموجهة نحو الخدمات هى التى أقنعت الحكومة بأن سياسة الفصل العنصرى قد فشلت وأن الوقت قد حان للتفاوض مع المؤتمر الوطنى الإفريقى. لقد كان هذا إنجاز الحركة، وكان العنف جزءا من العملية.

ولا تعنى هذه الملاحظات نقد المساعدة الأمريكية فى جنوب إفريقيا فى أواخر الثمانينيات. فقد كانت هذه المساعدة مفيدة، وفى حين أنه يمكن افتراض أن بعضها قد أهدر، إلا أنه لا توجد شواهد على أن البرنامج فى جنوب إفريقيا قد عانى مشكلات غير عادية أو من معدل فشل عال بصورة خاصة. وبالأحرى، تؤكد التعليقات على نقطتين. الأولى، هى أن المنظمات التى يمكن أن تمولها، بل تمولها بالفعل الجهات المانحة، خاصة الولايات المتحدة، لا تمثل جميع أقسام المجتمع المدنى. فالمساعدة تذهب إلى المنظمات غير الحكومية حتى عندما تكون من الحركات الاجتماعية الأكثر فعالية[٢٠]. والثانية، هى أن فعالية المنظمات الأكثر احترافا بل وحتى مساهماتها فى الديموقراطية، وخاصة فى البلدان التى لم تتحول إلى الديموقراطية بعد، قد تعتمد اعتمادا كبيرا على وجود حركات أكثر تطرفا وعنيفة فى بعض الأحيان لا تستطيع أو لا ترغب الجهات المانحة فى دعمها. إن لدى الحركات المتطرفة القوة لجعل الحكومة تشعر بالتهديد ومن ثم، تفرض عليها النظر فى التغيير، بالرغم من أن الجماعات الأكثر احترافا قد تكون الأكثر مهارة فى تحويل صيحة التغيير إلى مطالب سياسة محددة عندما يأتى الوقت بالفعل لتحقيق الإصلاحات. إن تشجيع منظمات المجتمع المدنى المحترفة فى بلدان غير ديموقراطية حيث لا توجد حركة اجتماعية قوية قد يكون لا فائدة منه، بالرغم من أن المنظمات غير الحكومية المحترفة قد تكون أكثر فعالية فى المراحل الأخيرة من حدوث تحول ما.

الدور المتغير للمجتمع المدنى

تبين تجربة جنوب إفريقيا أن دور المجتمع المدنى فى توسيع المشاركة السياسية وتشجيع الديموقراطية ينبغى النظر إليه بشكل دينامى. فمساهمة المجتمع المدنى فى الديموقراطية تتغير عندما يشهد بلد ما تحولا سياسيا. فأولا، تكون بعض أنواع المنظمات أكثر فعالية فى بعض الفترات عنها فى فترات أخرى؛ ثانيا، تحتاج منظمات المجتمع المدنى إلى

الارتباط بالحكومة بطرق مختلفة فى مراحل مختلفة من التحول؛ ثالثا، من الممكن أن تتباين علاقة المنظمات الرسمية للمجتمع المدنى وجماعات المصالح التى تمثلها ظاهريا على مر الزمن. وسيجرى تقصى هذه القضايا فيما بعد، عند النظر إلى عدد من البلدان الإفريقية. ويوفر التطور السريع للوضع السياسى فى كثير من البلدان فى العقد الماضى دليلا مثيرا للاهتمام حول كل النقاط.

مراحل تحقيق الديموقراطية والمجتمع المدنى

قدرة المنظمات من نوع الحركات الاجتماعية على البقاء أفضل كثيرا من قدرة المنظمات غير الحكومية الرسمية عندما تكون الحكومة معادية للديموقراطية ولجميع أشكال المنظمات التى تشك بأنها تخفى فى طياتها أهدافا سياسية. فالمنظمات غير الحكومية الرسمية عرضة للمعاناة ما لم تتخل عن المطالبة بالمشاركة السياسية وتصبح منظمات مهمتها تقديم الخدمة فحسب. وفى ظل الظروف العدائية، فإن الهيكل الفضفاض لحركة ما والدعم الجماهيرى الذى يمكنها أن تولده يمثلان مزيتين، من حيث استمرار الحركة فى البقاء والضغط الذى يمكن أن تمارسه على حكومة معارضة سواء بسواء. أما المنظمات غير الحكومية وهى الأكثر احترافا، مع ما تتسم به من عضويات صغيرة وأهداف غالبا ما تكون مجردة مثل «الديموقراطية» فهى أقل فعالية.

وخلال مؤتمر كان القصد منه مساعدة منظمات المجتمع المدنى فى نيجيريا وزائير على الاستفادة من دروس نجاح الحركة فى جنوب إفريقيا، اعترف أحد المشاركين من نيجيريا بأن المنظمات الداعية للديموقراطية فى نيجيريا «دعت الشعب إلى الالتفاف حول الديموقراطية كهدف مثالى، إلا أن هذه الدعوة لم تنجح بعد فى بعث الحياة فى الشعب النيجيرى». وعلى النقيض من ذلك، أشار الناشطون من جنوب إفريقيا إلى أنهم فى سعيهم إلى تحقيق هدفهم المثالى وهو جعل جنوب إفريقيا أكثر ديمقراطية، حشدوا المواطنين حول القضايا اليومية مثل التوقف عن دفع إيجارات المنازل التى تمتلكها الحكومة أو فواتير الكهرباء للشركة التى تسيطر عليها الحكومة.

وفى جو أكثر ليبرالية، عندما لا يشكل القمع ومن ثم الخوف من الخروج على القانون مشكلة، قد تكون الحركات الاجتماعية أقل فعالية، إن لم تكن خطرة تماما. فلا يمكن لأى حكومة أن تلبى جميع المطالب العريضة بشأن القضايا التى تؤثر فى الحياة اليومية، بناء منزل لكل عائلة، أو بناء مدرسة جيدة قريبة من كل طفل؛ ومع ذلك، يتعين أن يبدأ السكان بدفع الإيجارات والمصاريف مرة ثانية، وإلا فإن الخدمات تنهار تماما. كما ينبغى التوقف عن الاحتجاجات وينبغى أن يتعلم المجتمع المدنى أن يكون واقعيا، وأن يؤيد السياسات التى لا تأخذ فى اعتبارها ما هو مرغوب فيه فحسب، بل أيضا ما هو ممكن واضعين فى

الاعتبار الحدود المالية والإدارية للحكومة. والمنظمات غير الحكومية المحترفة أفضل إعدادا للقيام بهذه الأشياء من الحركات الاجتماعية. غير أن المنظمات غير الحكومية المحترفة غير مهيأة لفرض سياسة الانفتاح على النظم السياسية المغلقة والمتسلطة(٢١).

وتوضح بعض الأمثلة ما الذى انتهت إليه هذه القضايا فى إفريقيا. فلنقارن الفعالية النسبية للمنظمات النسائية غير الحكومية فى أوغندا بتلك المنظمات التى تفتقر إلى الفاعلية - المهددة فى الواقع بالقمع - فى زامبيا. فعلى الورق، تتماثل المنظمات المؤيدة لحقوق المرأة فى كل من زامبيا وأوغندا. فهى منظمات وصاية موجودة فى الحضر تقودها أساسا نساء من النخبة المتعلمة الحضرية، وليس لها أنصار كثيرون من الجماهير. ومع ذلك، تعمل الجماعات الأوغندية فى سياق سياسى موات نسبيا. فأوغندا ليست ديموقراطية، بل هى بعيدة عنها: فالأحزاب السياسية فيها محظور عليها المشاركة فى الانتخابات، بالرغم من تنافس المرشحين كأفراد على جميع المناصب، و«الحركة» التى تحكم البلد، فى حين ترحب نظريا بالجميع بغض النظر عن توجهاتهم السياسية، فإنها تنطوى فى الواقع على تشابه يحيطه الشك بينها وبين الحزب الواحد. إلا أن الرئيس يورى موسفينى مهتم بأمانة بتغيير البلد وتحسين حياة المواطنين طالما أن التغيير لا يهدد سلطته ولكن يعزز صورته المحلية والدولية. فتحسين وضع المرأة لا يهدده، بل قد يكسبه التأييد فى الواقع. وبناء على ذلك، أثرت منظمات المرأة بنجاح على سياسة الحكومة بالرغم من افتقارها إلى قاعدة جماهيرية عريضة. ومن المقبول الآن أن تحتل النساء ثلث الوظائف العليا على الأقل فى جميع اللجان الحكومية؛ وتم إصلاح قانون الأسرة فى أوغندا ليدعم حقوق المرأة؛ ووافق البرلمان على قانون الأرض فى صيف عام ١٩٩٨ الذى يعطى كل امرأة حق ملكية مشتركة للأرض التى تحصل عليها مع زوجها، ومن ثم، يحميها من مطالب عائلة الزوج إذا توفى. وبمعنى آخر، يمكن لمنظمات المرأة غير الحكومية فى أوغندا أن تشير إلى بعض الإنجازات الملموسة، وهى ليست نتيجة لعلاقة عداء مع الحكومة بل نتيجة لعلاقة تعاون معها.

أما الوضع فى زامبيا فهو مختلف تماما. فقد انحدرت حكومة فريدريك شيلوبا، المنتخب فى عام ١٩٩١ فى أول انتخابات متعددة الأحزاب تجرى منذ ٢٠ عاما فى البلد، بسرعة إلى الحكم الديكتاتورى مرة ثانية. فلم يبد شيلوبا عزمه على الاحتفاظ بالسلطة بأى ثمن فحسب - كما فعل موسيفينى - بل سرعان ما فقد هو ووزرائه تحمسهم للإصلاح، ولم تعد السلطة وسيلة لغاية بل غاية فى حد ذاتها. وازداد الوضع سوءا منذ انتخابات عام ١٩٩٦، التى حصلت فيها الحكومة على أغلبية ساحقة بعد أن رفض الحزب المعارض الرئيسى المشاركة فيها، معترضا على تعديل دستورى مثير للخلاف يمنع مرشحه للرئاسة من خوض الانتخابات.

وفى بلد غير ديموقراطى على نحو متزايد مثل زامبيا، تعتبر جميع المنظمات غير الحكومية موضع شك فى أعين الحكومة، بما فى ذلك منظمات المرأة. وبزعم الدفاع عن قضية المرأة، بادرت زوجة رئيس الجمهورية فى مايو ١٩٩٨ بانتقاد هذه الجماعات بدعوى أنها انخرطت فى العمل السياسى أو، وهو الأسوأ، اختلست أموال الجهات المانحة، بدلا من تقديم مساعدة فعلية للنساء الفقيرات؛ وأوضحت ما يتعين على منظمات النساء غير الحكومية أن تفعله بتوزيع الأغذية فى القرى النائية[٢٢]. وفى ظل هذه الظروف، لم يكن لمنظمات النساء غير الحكومية المحترفة الصغيرة فعالية. فلم تتمكن من التعاون مع الحكومة لتشجيع إصلاح السياسة، وظلت عاجزة عن خلق دعم جماهيرى يمكنه أن يقنع الحكومة بإعادة النظر فى موقفها.

تطور المجتمع المدنى

وهكذا، فإن قدرة المجتمع المدنى على تحقيق الديموقراطية فى بلد ما تعتمد على التوائم بين الأوضاع فى البلد فى فترة معينة من الزمن، وبين نوع المنظمات القائمة فى هذه الفترة. وفى البلدان التى مازالت السياسة فيها مغلقة تماما، أو فى المراحل المبكرة من التحول الديموقراطى حيث يظل من المحتمل حدوث انتكاسة، يبدو أن الحركات الاجتماعية أكثر فعالية من المنظمات غير الحكومية المحترفة، نظرا لتمكنها من السيطرة على تأييد الجماهير بسهولة أكبر ولقدرتها على أن تشعر الحكومة بأنها مهددة بالقدر الذى يجعلها تقبل التغيير. ولكن عندما تكون الديموقراطية أكثر قوة ـ وهى ليست الحالة فى معظم البلدان الإفريقية ـ قد تكون المنظمات غير الحكومية المحترفة أكثر فعالية.

ويعنى هذا أنه عندما تصبح البلدان ديموقراطية أو عندما تصبح أكثر استبدادا، فإنه ينبغى على منظمات المجتمع المدنى أن تتغير بالمثل. وعملية التحول ليست سهلة، وهى تؤدى إلى تعاظم وضعف فعالية المجتمع المدنى. وفى جميع أنحاء العالم، فإن منظمات المجتمع المدنى فى البلدان التى حققت بعض التقدم الملحوظ تجاه الديموقراطية واجهت فى مرحلة ما، أو هى تواجه الآن أزمة التحول[٢٣].

كان المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا ناجحا تماما فى ظل حكومة استبدادية ولكنه مازال يناضل من أجل إيجاد دور له فى الديموقراطية حديثة العهد. وما يجعل الصعوبات الحالية لمنظمات المجتمع المدنى أكثر وضوحا هو أن كثيرين داخل الحركة الديموقراطية الجماهيرية قبل انتخابات عام ١٩٩٤ بوقت طويل كانوا على وعى بوجوب أن يعيد المجتمع المدنى تحديد دوره واستراتيجياته.

وكانت المنظمات «المدنية» ومنظمات بلدات السود الأخرى التى جعلت المجتمع المدنى قويا لهذه الدرجة خلال الثمانينيات قريبة جدا، فى أغلب الأحوال، من المؤتمر الوطنى

الإفريقى، معتبرة هذا الحزب الممثل الحقيقى للسود فى جنوب إفريقيا وكذلك للملتزمين بمستقبل لا تسوده التفرقة بسبب العرق. وفى الوقت نفسه، كانت الجبهة الديموقراطية المتحدة منظمة مستقلة ذاتيا، ولها قيادتها داخل البلد، بينما ظلت قيادة المؤتمر الوطنى الإفريقى فى المنفى حتى عام ١٩٩٠. وفضلا عن ذلك، ظلت منظمات بلدات السود مستقلة عن الجبهة الديموقراطية المتحدة التى كانت، كما سبق ذكره، جبهة غير محكمة التنظيم بدلا من أن تكون منظمة ذات هيكل هرمى صارم.

وفى عام ١٩٩٠، تم الإفراج عن نيلسون مانديلا من السجن، ورفع الحظر عن المؤتمر الوطنى الإفريقى وعاد قادته إلى جنوب إفريقيا لبدء مفاوضات مع الحزب الوطنى أدت إلى انتخابات إبريل ١٩٩٤. وسقطت الحركة الداخلية فى بحر من الفوضى. فمن الناحية النظرية، اعترفت بأن الديموقراطية لا تتطلب أحزابا سياسية فحسب، بل تتطلب أيضا مجتمعا مدنيا نشيطا سياسيا، ولا سيما فى جنوب إفريقيا، حيث كان هناك استنتاج سابق بأن المؤتمر الوطنى الإفريقى سيحتل مكانه باعتباره الحزب السائد الذى لا يواجه إلا معارضة ضعيفة من الناخبين السود. ومن الناحية العملية، كان نشطاء الجبهة الديموقراطية المتحدة مؤيدين للمؤتمر الوطنى الإفريقى، ومن أجل الطموح السياسى، كان الانضمام إلى المؤتمر الوطنى الإفريقى انتقالا لحياة مهنية أفضل من البقاء مع الحركة. وبعد أن عانت عدة شهور، تم حل الجبهة الديموقراطية المتحدة بعد نضوب قوى قيادتها. وبدأت أيضا منظمات بلدات السود فى الضمور.

لم تكن هذه هى نهاية المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا. فبينما تضاءلت منظمات الحركة الجماهيرية، انتعشت المنظمات غير الحكومية المحترفة، ودعمها عدم وجود اضطهاد وتمويل الجهات المانحة. وشهدت جنوب إفريقيا، باعتبارها بلدا أكثر تقدما وثراء وأفضل تعليما من بلدان أخرى فى إفريقيا، نشوء قطاع قوى لمنظمات غير حكومية. والأعداد الكبيرة من منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا تبدو أكثر شبها بتلك الموجودة فى الديموقراطيات الراسخة عنها فى دول إفريقية أخرى. لقد أصبح لكل قضية منظمة خاصة بها ـ مثل حقوق الإنسان، وحل النزاعات، وحقوق المرأة، والمعونة القانونية، وحقوق الشواذ جنسيا، والإصلاح التعليمى، والهموم البيئية. وازدهرت منظمات المناصرة وكذلك منظمات تقديم الخدمات، وكذلك مجموعة متنوعة من مراكز الأبحاث. ومازال لدى جنوب إفريقيا، بأى مقاييس، مجتمع مدنى نابض يعد ضروريا لديموقراطية ثرية.

بيد أنه مجتمع مدنى يختلف عن ذلك الذى قاد الطريق إلى القضاء على الفصل العنصرى. فاليوم، توجد منظمات وصاية كثيرة وجماعات قليلة تتمتع بكثرة أعضائها. وتأتى القيادة بقدر أكبر من طبقة أفضل تعليما ولا تأتى بالضرورة من السكان التى تتكلم المنظمات باسمهم ـ وفى جنوب إفريقيا، فإن هذا يعنى أيضا وجود بيض وآسيوين فى

المنظمات أكثر مما يتوقعه المرء بالنسبة لوضعهم كأقلية مقارنة بعدد السكان. فمازال المجتمع المدنى فى أواخر التسعينيات فعالا، ولكنه مختلف تماما عنه منذ عشر سنوات مضت. ويجادل بعض النقاد المحافظين بأن المؤتمر الوطنى الإفريقى يحاول السيطرة على جميع المنظمات غير الحكومية ومنع وصول تمويل الجهات المانحة إلى من لا يوافق عليه(٢٤).

وتوضح تجربة كينيا أيضا الأدوار المتغيرة للمجتمع المدنى وفعاليته فى فترات مختلفة. ففى ظل حكومة جومو كينياتا المعتدلة نسبيا وإن لم تكن ديموقراطية، فى الستينيات والسبعينيات، طورت كينيا قطاعا للمنظمات غير الحكومية وكذلك شبكة من المنظمات النشيطة تقوم على أساس المجتمعات المحلية. وكان كينياتا، وقد اطمأن على بقائه فى السلطة، على استعداد للسماح بدرجة من الحرية فى البلد، بل ورحب بها طالما أنها لا تشكل تحديا لمكانته. وكانت الانتخابات البرلمانية تشهد منافسة شديدة، بالرغم من أن المنافسة كانت فى الغالب بين مرشحين من نفس الحزب؛ ومن ثم، اضطر أعضاء البرلمان إلى تطوير الروابط مع دوائرهم الانتخابية ومحاولة تشجيع التنمية فى مناطقهم. وفضلا عن ذلك، شجعت الحكومة مشروعات التنمية القائمة على الاعتماد على النفس: نظام هارامبى فى القرى، وحثت الناس على جمع الأموال والعمل التطوعى لمشروعات تحقق الصالح العام، وكانت تشمل فى الغالب الأعم إقامة المدارس أو مغاطس تطهير الماشية. وأسهم خليط السياسة النشيطة فى الدوائر الانتخابية، والتركيز على حشد الاعتماد على النفس، فى نمو المنظمات القائمة على المجتمعات المحلية. كما تطور العديد من المنظمات غير الحكومية الرسمية مبكرا، ولا سيما انطلاقا من مبادرة المجلس الوطنى للكنائس فى كينيا. وشدد قطاع المنظمات غير الحكومية فى كينيا فى هذه الفترة على التنمية بدلا من الديموقراطية. ومع ذلك، فإنه إذا قورنت تعددية المنظمات فى كينيا مع معظم البلدان الإفريقية الأخرى فى ذات الوقت، فسوف تكون المقارنة لصالح كينيا(٢٥).

ومع وفاة كينياتا فى عام ١٩٧٨، تغير الوضع. فقد كان خلفه، نائب الرئيس السابق دانيل آراب موى، أقل اطمئنانا فى موقعه، ومن ثم كان أكثر تعسفا وقام بحظر الأحزاب السياسية، فى حين كان كينياتا مطمئنا للتعاون مع المعارضة. وأدت محاولة موى تحويل الميزان العرقى للسلطة لغير صالح قبيلة الكوكويو، التى سادت فى ظل حكم كينياتا، إلى زيادة التوتر كما ساهمت فى خلق مناخ أكثر استبدادا. وفى أوائل التسعينيات، تعرضت كينيا هى أيضا أخيرا إلى ضغوط كثيرة محلية وقبل كل شيء الضغوط من المجتمع الدولى لكى تنضم إلى الاتجاه الجديد نحو سياسة تعدد الأحزاب والانتخابات الديموقراطية. واضطرت الحكومة إلى الموافقة على مضض. وأجريت الانتخابات فى عام

١٩٩٢ وسط حالة من العنف وعدم تكافؤ الفرص، وحدث ذلك مرة ثانية فى عام ١٩٩٧ فى ظل ظروف أوضاع أفضل بعض الشيء ولكنها كانت لا تزال هامشية.

ولم تقم منظمات المجتمع المدنى بدور رئيسى فى هذه المحاولة لفرض انفتاح سياسى فى كينيا. فقد خاضت المعركة الأحزاب السياسية التى تشاجرت مع بعضها البعض لسوء حظ مستقبل الديموقراطية بقدر ما فعلت مع موى تماما، مما سمح له بأن يكسب الانتخابات. كما خاضت المعركة الجهات المانحة الدولية التى تمكنت من الضغط على موى عن طريق تعليق المساعدة أو على الأقل التهديد بتعليقها. وكانت منظمات المجتمع المدنى أقل تأثيرا. وبلا ريب، وُجِدت جماعات حقوق الإنسان والجماعات المؤيدة للديموقراطية فى كينيا. غير أن المجتمع المدنى الذى أثبت أنه قوى وقادر على التنظيم لتعزيز التنمية فى ظل حكومة أكثر اعتدالا لم يكن منظما للضغط على حكومة متسلطة تحارب من أجل بقائها السياسى(٣٦).

وتعلمنا كينيا درسين. الأول، أنه لا يمكن التحدث عن قوة أو ضعف مجتمع مدنى بشكل عام، وإنما فقط فى سياق محدد وفيما يتعلق بنوع محدد من النشاط. فمنظمات القرى التى قامت بتوجيه جهود القرويين للاعتماد على النفس لم تستطع أن تمنع حكومة موى من إضفاء الطابع المركزى على هارامبى، بأن قامت بتحويلها من الاعتماد على النفس إلى مساهمات مفروضة فى صندوق عام تتحكم فيه الحكومة. كما لم تكن هذه المنظمات مهيأة لكى تفرض على الحكومة قبول الانتخابات متعددة الأحزاب ـ بل ربما لم تكن مهتمة بذلك. والدرس الثانى المستفاد من تجربة كينيا هو أن فعالية منظمات المجتمع المدنى تعتمد أيضا على الحكومة؛ فالمنظمات التى يكون أداؤها جيدا وتحظى ببعض الحرية السياسية من قبل حكومة أكثر تسامحا يمكن أن تكون غير فعالة فى مناخ أكثر تسلطا.

العلاقات المتغيرة مع الأنصار

حان الوقت للرجوع إلى القضية التى أثيرت عند مناقشة منظمات الوصاية، علاقات منظمات المجتمع المدنى بأنصارها. ويستخدم مصطلح «أنصار» هنا بمعنى واسع جدا ليشير إلى أفراد تدعى منظمة ما أنها تمثلهم، سواء أكان بإمكان هؤلاء الأفراد أن يقرروا من يتحدث نيابة عنهم أو لم يكونوا، وما الذى يقال باسمهم.

وغالبا ما تدعى منظمات المجتمع المدنى، الحركات والمنظمات غير الحكومية على السواء، بطريقة مبالغ فيها أنها تمثل الشعب والجماهير والمصالح العامة، على عكس السياسيين أصحاب المصالح الشخصية، فى داخل الحكومة وخارجها، المعنيين فقط

بالسلطة، وبثرائهم الشخصى فى الغالب. وتدعى منظمات المجتمع المدنى أن أصواتها هى الأصوات الديموقراطية الحقيقية فقط.

والواقع، أن العلاقة بين منظمات المجتمع المدنى وأنصارها تتفاوت تفاوتا كبيرا. ويمكن القول إن المنظمات الطوعية، القائمة على العضوية ذات الهياكل الداخلية الديموقراطية، تمثل أعضاءها نظرا لأن أعضاءها أقروا أهداف المنظمة من خلال الانضمام إليها والموافقة بعد ذلك على قيادتها. إلا أن هذه المنظمات الديموقراطية القائمة على العضوية نادرة فى إفريقيا. بل إن أكثر أشكال التمثيل شيوعا مختلفة عن ذلك تماما. فالحركات يساندها بصورة نمطية جمهور من الأنصار، تنظيمهم غير محكم، بحيث يستطيع قادة الحركة حشدهم بشكل متقطع على الأقل. وبمعنى آخر، يوجد أحيانا اختبار ولو بصورة عرضية على الأقل، حول ما إذا كان للحركة اتباع. بيد أن الحركات تدعى بثبات أنها تتكلم نيابة عن قطاع من السكان أكبر كثيرا من الأنصار النشيطين الذين منحوها التأييد. فقد اعتبر المؤتمر الوطنى الإفريقى نفسه ممثلا لشعب جنوب إفريقيا بالكامل، وقامت منظمة الوحدة الإفريقية بشكل روتينى بتعريف حركات التحرر فى المستعمرات الباقية على أنها «الممثل الشرعى الوحيد» للشعب. وبالمثل، كانت منظمة تضامن فى بولندا قبل التحول، هى «المجتمع المدنى»، فى مواجهة الدولة[٢٧]. وأخيرا، توجد منظمات، فى الأغلب الأعم منظمات غير حكومية، تدعى أنها تمثل الأنصار الصامتين. والحالة الكبرى تطرفا ـ ولسوء الحظ أنها شائعة ـ هى منظمات الجيب التى لا تتألف إلا من عدد قليل بخلاف قيادتها. ولكن كثيرا من المنظمات غير الحكومية القائمة وحتى المؤثرة تعمل كمحامين أو أوصياء على ناخبين فعليين لم تتم استشارتهم. وتجعل مساعدة الجهات المانحة من السهل على هذه المنظمات أن تحيا وتستمر، نظرا لأنها تحرر قادتها من الحاجة لاستجداء الأموال من الناخبين المحليين، بالرغم من أن قيامها بذلك قد يوفر لها أتباع حقيقيين بدلا من أتباع افتراضيين.

وجميع أشكال التمثيل السابقة مهمة فى تحقيق الديموقراطية عندما تنتشر فى بلد يمر بمرحلة تحول، حتى لو لم تكن هى نفسها ديموقراطية، كذلك تنشأ أيضا فى الديموقراطيات الراسخة. بيد أن نيابية المنظمات التى ليس لها ولاية واضحة أو لا تحكم بطريقة ديموقراطية، قد تعوق الديموقراطية. لقد تحملت إفريقيا حركات تحرير كثيرة أصر قادتها، الذين لم يقنعوا بتمثيل شعوبها ضد القوى الاستعمارية، على أن بإمكانهم وحدهم الاستمرار فى ترجمة الإرادة الشعبية بعد الاستقلال، ومن ثم يحولون حركة التحرير إلى حزب واحد متسلط. وقد يصبح هذا أقل خطورة فى المستقبل نظرا لأن أيام حركات التحرر ربما تكون قد ولت، لتضع حدا للموجة الانفصالية. والاحتمال الأكبر هو أن تؤول منظمات الوصاية، ولا سيما التى تدعمها الجهات المانحة، إلى منظمات تتمتع بدعم

جماهيرى أكبر، ومن ثم يكون أكثر تمثيلا لناخبيها، ولكنها أقل قدرة على القيام بدور هيئة مانحة تدعم المنظمات غير الحكومية الناجحة فى إفريقيا.

المقاس الواحد لا يناسب الجميع

إذا قيس النجاح بعدد المنظمات غير الحكومية التى تشكلت فى أواخر التسعينيات، فإن المساعدات التى قدمت إلى المجتمع المدنى فى إفريقيا تعد ناجحة للغاية. ومع ذلك، فالحماس سابق لأوانه نظرا لأنه لازالت هناك أسئلة جادة حول قدرة هذه المنظمات على البقاء والدرجة التى تساهم بها فى التعددية، إلا بالمعنى الضيق، وفى الديموقراطية. وتواصل الجهات المانحة انتقادها العنيف الضعيف لأية منظمة تدعمها، مفترضة أنها تعكس ضعف المجتمع المدنى فى إفريقيا. ومع ذلك، فإن المجتمعات الإفريقية خلقت جمعيات طوعية تلبى حاجات متنوعة كثيرة كما خلقت حركات اجتماعية قوية قامت فى بعض الأحيان بدور سياسى حاسم. ويوحى هذا بأن المنظمات التى تساعدها الجهات المانحة فشلت فى استغلال قدرتها التى استغلتها جماعات أخرى بنجاح.

إن التناقض بين الصعوبات التى تواجهها مشروعات تمولها جهات مانحة والنجاح البادى للأنشطة التى نشأت فى داخل المجتمع لا يقتصر على المساعدات المقدمة لدعم الديموقراطية فحسب، ولكنه مشكلة معروفة جيدا فى مجال المساعدة الإنمائية. فالبلدان الإفريقية ـ وبلدان كثيرة فى أماكن أخرى ـ تنتشر فيها آبار جرى ردمها نظرا لعدم اضطلاع أحد بالمسؤولية عنها. وهى زاخرة بهياكل جرارات يعلوها الصدأ لا يقوم أحد بصيانتها. ولكنها مملوءة أيضا بآبار نظيفة وفرت المياه منذ آماد لا يتذكرها أحد، وتزدحم الطرق بسيارات قديمة تحمل أحمالا هائلة من البشر والبضائع فى تحد واضح لقوانين الميكانيكا. وتواجه مساعدة المجتمع المدنى تناقضات مماثلة كثيرة.

لقد تعلم خبراء المساعدة الإنمائية درسا مؤلما بشأن الاستدامة: فالمشروعات التى لا يعتنى بها أحد سوى الجهات المانحة تفشل فى النهاية. وتعتمد الاستدامة على «ملكية» المشروع من قبل الذين يستفيدون منه. فالناس تفعل ما فى وسعها للحفاظ على شىء مهم لهم.

إن مشكلة الملكية تظل قائمة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدنى التى خلقتها المساعدات المقدمة من الجهات المانحة. ومن المحتمل أن يسلك كثير من المنظمات غير الحكومية نفس مسلك الآبار التى تم ردمها والجرارات التى يعلوها الصدأ بسبب أن أحدا لا يتحمل مسؤوليتها. فمن الصعب إدراك أن النقود التى يجرى جمعها فى قرية تستخدم لدعم موظفين فى منظمة غير حكومية للتثقيف المدنى يعملون بصفة دائمة، مع وجود سكرتيرات وأجهزة كمبيوتر وسيارات كبيرة. إلا أن الأموال التى جمعت والعمل الطوعى الذى تمت

المساهمة به، هو لدعم المدارس ومغاطس تطهير الماشية وحتى للحركات السياسية. فالاستدامة تعتمد على ما يريده الناس وعلى أشكال المنظمات التى باستطاعتها أن تتحمله. إن الكثير من منظمات المجتمع المدنى التى أوجدتها الجهات المانحة ليست من النوع الذى يريده الناس ولا الذى يمكن أن يتحملوا تكاليفه.

ولا يوحى هذا بأن الأفارقة لا يودون أن يكون لهم رأى فيما تفعله حكوماتهم - أو أنهم غير مهتمين بقضية الديموقراطية بالمعنى الواسع. إلا أن ما يريدونه وما هم على استعداد للقيام به لا يتسق بالضرورة مع رؤية الجهات المانحة لمجتمع مدنى نشيط.

وتفترض برامج المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى أن بإمكانها أن تساعد على خلق منظمات غير حكومية تكون فى نفس الوقت ممثلة لشريحة من الشعب وعلى استعداد لتنفيذ الأهداف الديموقراطية التى حددتها الجهات المانحة ومن خلال نوع الأنشطة التى حددتها الجهات المانحة وأن تكون فعالة فى ممارسة الضغط على الحكومات. والواقع، أنه من غير المرجح أن تتمتع معظم منظمات المجتمع المدنى فى البلدان الإفريقية بهذه الصفات جميعها فى وقت واحد.

وكما تشير الخبرات المتناقضة للمنظمات الإفريقية فى نيجيريا وجنوب إفريقيا، فإن المنظمات التى تمثل بالفعل حشدا من الأنصار يحتمل أن يكون لها أهداف مباشرة وملموسة أكبر من مجرد هدف مثالى للديموقراطية، وقد تكون هذه الأهداف بعيدة بخطوات عديدة عما يفكر فيه المؤيدون للديموقراطية - ولننظر فى الانتقال المفاجئ من مقاطعة دفع الإيجارات إلى حكومة ديموقراطية فى جنوب إفريقيا.

والأرجح أن تكون المنظمات التى تعكس رأى الجهات المانحة فى الديموقراطية سواء بالنسبة لأهدافها المباشرة وكذلك للأساليب التى تستخدمها لتحقيقها - المنظمات التى أنشئت بفضل تمويل الجهات المانحة - منظمات وصاية. وقد تقوم منظمات الوصاية هذه بدور مفيد، ولا سيما عندما تتعامل مع حكومة منفتحة على الإصلاح، ولكنها ليست نيابية بالضرورة والأرجح أن تظل معتمدة على الجهات المانحة. واستدامة هذه المنظمات محل شك كبير.

وأخيرا، ففى البلدان التى يكون التزام الحكومة فيها بالديموقراطية ضعيفا أو معدوما، قد تكون الحركات الاجتماعية عريضة القاعدة - بالرغم من كل عيوبها، بما فى ذلك الافتقار إلى الديموقراطية داخليا والوعود غير الواقعية لمجرد استمالة الشعب - هى القنوات الوحيدة التى يمكن من خلالها أن يكون للمواطنين تأثير على الحكومة.

إن التحدى الرئيسى الذى يواجه الوكالات التى تسعى لمساعدة المجتمع المدنى هو أن تتفهم بصورة أفضل معنى مجتمع مدنى فعال محتشد فى بلد معين فى فترة معينة. إن الهياكل التنظيمية، وأشكال التمثيل، والعلاقات بين القيادة والأنصار - قد تتفاوت جميعها

تفاوتا كبيرا، ولا توجد صيغة واحدة تجعل المجتمع المدنى فعالا فى كل مكان فى جميع الأوقات. وحتى فى البلد الواحد، فإن الظروف المختلفة تتطلب منظمات مجتمع مدنى مختلفة. فالمنظمات المدنية فى جنوب إفريقيا التى ساعدت على هزيمة الفصل العنصرى ليست هى المنظمات التى يمكن أن تدعم الديموقراطية اليوم، وبالعكس، لم يكن باستطاعة منظمات الوصاية غير الحكومية المحترفة أن تحقق نتائج جيدة فى الثمانينيات.

وكما أشير من قبل، فإن الجهات المانحة تعمل فى ظل قيود سياسية وإدارية تجعل من الصعب أو من المستحيل عليها أن تدعم منظمات نيابية أو حركات اجتماعية ليست أهدافها ديموقراطية صراحة، حتى عندما تقوم بدور مهم فى عملية التغيير. و ذلك يحد من فعالية مساعدة المجتمع المدنى. أما المشكلة الأشد خطورة، ولا سيما فى بلدان بها مشروعات كبيرة لمساعدة المجتمع المدنى، فهى أن المنظمات غير الحكومية التى تساعدها الجهات المانحة والمحدودة الفعالية قد تضعف قدرة المنظمات الأكثر فعالية عن طريق حرمانها من القيادة، حيث ينتقل الأفراد النشطاء إلى المراعى الأكثر خضرة التى تخلقها المساعدة الأجنبية.

وفى حين أن مجتمعا مدنيا نابضا بالحياة هو دون شك عامل مهم فى أى تحول ديموقراطى، فإن الحيوية تأتى فى أشكال كثيرة، وليست المنظمات غير الحكومية المحترفة التى تدعمها الجهات المانحة إلا واحدة من أشكالها فحسب ــ وهو شكل لا يناسب جميع الحالات، بل إنه شكل قد يضعف المجتمع المدنى بدلا من أن يقويه.

ملاحظات

١ ـ إن الأدبيات عن المجتمع المدنى فى إفريقيا غنية؛ ويمكن ذكر دراسات قليلة فقط هنا. انظر Donald Rothchild and Naomi Chazan, eds., *The Precarious Balance: State and Society in Africa* (Boulder: Westview Press, 1988); John Harbeson, Donald Rothchild, and Naomi Chazan, *Civil Society and the State in Africa* (Boulder: Lynne Rienner, 1994); Atul Kohli, Joel Migdal, and Vivienne Shue, eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (London: Cambridge University Press, 1994); and Michael Bratton, "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa," *World Politics*, vol. 41, no. 3 (1989), pp. 408-30.

٢ ـ انظر، على سبيل المثال Kenneth Little, *West African Urbanization: A Study of Voluntary Associaitons and Social Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1967); Akin Mabogunje, *Urbanization in Nigeria* (New York: Africana Publishers, 1968); Howard Wolpe, *Urban Politics in Nigeria: A Study of Port Harcourt* (Berkeley: University of California Press, 1974); Immanuel Wallerstein, "Voluntary

Associations," in James Coleman and Carl Rosberg, eds., *Political Parties and National Integration in Tropical Africa* (Berkeley: University of California Press, 1966); Thomas Lionel Hodgkin, "The New Associations," *in Nationalism in Colonial Africa* (London: Muller, 1956); F.M.N. Health, "The Growth of the African Councils on the Copperbelt of Northern Rhodesia," *Journal of African Administration,* vol. 5, no. 3 (July 1953), pp. 123-33.

٣ - انظر Jennifer Widner, "The Rise of Civic Associations Among Farmers in Cote d'Ivoire," in Harbeson, Rothchild, and Chazan, *Civil Society,* pp. 191-214; Joel Barkan, "Resurrecting Modernization Theory and the Emergence of Civil Society in Kenya and Nigeria," in David Apter and Carl Rosberg, eds., *Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1994), pp. 87-116. In most countries, even large farmers have been a weak voice, or their organizations have been co-opted by the government; see Kimberly Ludwig, "Democratization and Economic Interest Groups in Zambia," Special Study No. 6, Delivered to USAID/Zambia by Michigan State University in Terms of Cooperative Agreement No. 623-0226-A-00-3024-00, September 25, 1997, pp. 19-27.

٤ - Marina and David Ottaway, *Afro-Communism* (New York: Africana, 1986), pp. 139-144.

٥ - يجادل جيوفاني سارتوري بأن التعددية تفترض التسامح، وبالفعل يغطي مفهوم التعددية «المسار من عدم التسامح إلى التسامح ومن التسامح إلى احترام المعارضة، وعبر هذا الاحترام إلى الإيمان بعالم التنوع». انظر Giovanni Sartori, "Understanding Pluralism," *Journal of Democracy,* vol. 8, no. 4 (October 1997), pp. 58-69.

٦ - Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry* (Berkeley: University of California Press, 1980); انظر أيضا Michael Bratton, "Peasant-State Relations in Postcolonial Africa: Patterns of Engagement and Disengagement," in Kohli, Migdal, and Shue, eds., *State Power and Social Forces,* pp. 231-54; Naomi Chazan, "Africa's Democratic Challenge," *World Policy Journal,* vol. IX, no. 2 (Spring 1992), pp. 279-307; and Naomi Chazan, "Engaging the State: Associational Life in Sub-Saharan Africa," in Kohli, Migdal, and Shue, eds., State Power and Social Forces.

٧ - Chazan, in "Africa's Democratic Challenge," and Claude Ake, "Rethinking African Democracy," *Journal of Democracy,* vol. 2, no. 1 (1991), point out that proliferation of civil society organizations may weaken rather than strengthen civil society vis-à-vis the state by encouraging people to withdraw into their separate spheres.

٨ ـ قدمت قيادة الحركات السياسية، ولا سيما حركات اليسار، أفرادا لا ينتمون شخصيا إلى الطبقة الاجتماعية التي يمثلون مصالحها. Karl Mannheim, *Ideology and Utopia,* trans. Louis Wirth and Edward Shils (New York: Harcourt, Brace & Co., 1985), pp. 155-58, refers to them as "socially unattached" or free-floating intellectuals. However, the intellectuals Mannheim discussed became part of movements with a real social base. Donor-promoted NGOs usually do not develop such a social base, leaving them poorly connected to the society, or "free-floating".

٩ ـ أنظر Zambia Democratic Governance Project, "Mid-term Review," delivered to USAID/Zambia by Michigan State University in Partial Fulfillment of Cooperative Agreement No. 623-0226-A-00-3024-00, July 18, 1995, pp. 48 ff; and "Civic Education" in "Zambia Democratic Governance Project: Final Evaluation," report prepared for USAID by Dale Pfeiffer, Neo Simutanyi, and John Holm, March 14, 1997.

١٠ـ هذه المناقشة، مثل المناقشة بشأن مؤسسة العملية الديموقراطية في الفقرات الثلاث السابقة، قائمة جزئيا على مقابلة قام بها المؤلف خلال رحلتين إلى زامبيا في مايو ١٩٩٧ ومايو ـ يونيه ١٩٩٨.

١١ـ استخدم مفهوم الوصاية في علاقة المنظمات التي تسعى إلى الدفاع عن مصالح الفقراء في الولايات المتحدة. وتقوم منظمات الوصاية أو المناصرة هذه بتحديد المشكلات وصياغة الاستراتيجيات بصورة مختلفة تماما عن الفقراء أنفسهم. وبشأن الجدل حول هذه القضية، انظر Frances Fox Piven, "Whom Does the Advocate Planner Serve?" in Richard A. Cloward and Frances Fox Piven, eds., *The Politics of Turmoil: Essays on Poverty, Race and the Urban Crisis* (New York: Pantheon Books, 1972), especially pp. 47-48.

١٢ـ أنظر أيضا Piven, "Whom Does the Advocate Planner Serve?"

١٣ـ أنظر Howard Barrell,MK: *the ANC?s Armed struggle* (New York: Penguin Books, 1990)

١٤ ـ بشأن إحياء نقابات العمال السود، انظر Steven Friedman, *Building Tomorrow Today* (Johannesburg: Ravan Press, 1987); Johann Maree, The Independent Trade Unions (Johannesburg: Ravan Press, 1987)? and Eddie Webster, "The Rise of Social Movement Unionism: The Two Faces of the Black Trade Union Movement in South Africa," in Philip Frankel, Naom Pines, and Mark Swilling, eds. *State, Resistance and Change in South Africa* (Johannesburg: Southern Book Publishers, 1988), pp. 174-98.

١٥ـ أنظر William Cobbett and Robin Cohen, eds., *Popular Struggles in South Africa* (London: Review of African Political Economy, 1988); Jeremy Seekings, "Political Mobilizaiton in the Black Townships in the Transvaal," in Frankel, Pines, and Swilling, *State, Resistance, and Change,* pp. 197-228; Mizana Matowana, Shirley

Walters, and Zelda Groener, *The Struggle for Democracy* (Cape Town: Center for Adult and Continuing Education, University of the Western Cape, 1989); and Marina Ottaway, *South Africa: The Struggle for a New Order* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993), pp. 55 ff.

١٦- أنظر المدخل بشأن "Social Movements" على شبكة الإنترنت على موقع الموسوعة البريطانية مباشرة على www.eb.com, October 1999.

١٧- International Human Rights Law Group, "Nigeria-South Africa Consultative Meeting, Johannesburg, South Africa, September 27-29, 1996," conference proceedings, p. 5.

١٨- ورد في Douglas Tilton, USAID in South Africa (Washington, D.C.: Africa Policy Information Center, 1996), p. 27.

١٩- المصدر السابق ص ٣٠.

٢٠- بالنسبة لدور الحركات الاجتماعية في مقابل المنظمات غير الحكومية، في التحول السياسي أنظر Michael Bratton, "Civil Society and Political Transitions in Africa," in Harbeson, Rothchild, and Chazan, *Civil Society,* especially pp. 60 ff.

٢١- لمزيد من الشرح المهم لدور المنظمات غير الحكومية في تحقيق الديموقراطية وعلاقتها بالحركات الاجتماعية، انظر Stephen N. Ndegwa, *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa* (West Hartford: Kumarian Press, 1996), especially pp. 1-13, 109-18.

٢٢- أنظر "Shang'ombo Women Touch Vera" and "Opinion," Times of Zambia, May 19, 1998; "NGOs Speak Out," *Times of Zambia,* May 20, 1998; "NGOs Gang Up Against Vera," *The Post,* May 20, 1998; "Women's Lobby Hits at Detractors," *The Post,* May 21, 1998. The *Times of Zambia* is a government newspaper, and The Post is the country's only independent daily.

٢٣- أنظر على سبيل المثال Kynn Kamenitsa, "The Process of Political Marginalization: East German Social Movements After the Wall," *Comparative Politics,* vol. 30, no. 3 (April 1998), pp. 313-33; Brian Loveman, "NGOs and the Transition to Democracy in Chile," *Grassroots Development,* vol. 15, no. 2 (1991), pp. 77-97; Elizabeth Jelin, "The Politics of Memory: The Human Rights Movement and the Construction of Democracy in Argentina," *Latin American Perspectives,* vol. 21, no. 2 (1994), pp. 38-58; Kenneth Roberts, "Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru," *Comparative Politics,* vol. 29, no. 1 (1996), pp. 69-92; William Dan Perdue, *Paradox of Change: The Rise and Fall of Solidarity in the New Poland* (Westport, Conn.: Praeger, 1995); and Tomek Grabowski, "The Party that Never Was: The Rise and Fall of the Solidarity Citizens' Committees in Poland," *East European Politics and Society,* vol. 10, no. 2 (spring 1996), pp. 214-54.

٢٤. انظر R.W. Johnson, "Destroying South Africa's Democracy: USAID, the Ford Foundation, and Civil Society," The *National Interest* (Fall 1998), pp. 19-28.

٢٥. C.J. Gertzel, Maure Goldschmidt, and Don Rothchild, *Government and Politics in Kenya* (Nairobi: East African Publishing House, 1972), pp. 167 ff; Barbara Thomas, Politics, *Participation, and Poverty: Development Through Self-help in Kenya* (Boulder: Westview Press, 1985).

٢٦. Jennifer Widner, *The Rise of a Party-State in Kenya* (Berkeley: University of California Press, 1992), وبصفة خاصة الفصلين ٥، ٦ Michael Bratton, "Civil Society and Political Transitions in Africa," in Harbeson, Rothchild, and Chazan, *Civil Society*, p. 52; Ndegwa, *Two Faces of Civil Society*, pp. 109 ff; Frank Holmquist and Michael Ford, "Kenya: State and Civil Society the First Year after the Elections," *Africa Today* (Fourth Quarter 1994), pp. 5-25.

٢٧. انظر Elizabeth C. Dunn, "A Product for Everybody is a Product for Nobody': Niche Marketing and Political Individualism in Polish Civil Society," *Anthropology Today*, vol. 14, no. 4 (August 1998), pp. 22-23.

٤

التعبير عن الصامتين: المعونة السياسية الخارجية إلى المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا

كريستوفر لاندزبيرج

شهدت جنوب إفريقيا، منذ الستينيات، ما يمكن وصفه بأربع موجات لتحقيق الديموقراطية. كانت الموجة الأولى (١٩٦٠ـ١٩٨٩) هى الكفاح ضد الفصل العنصرى ونظام الأقلية البيضاء الذى يدعمه. وعملت الحركات المعارضة للفصل العنصرى داخل وخارج جنوب إفريقيا، جنبا إلى جنب مع حركات التحرير المحظورة، ولا سيما المؤتمر الوطنى الإفريقى، على إضعاف دولة الفصل العنصرى، ودفعت الحكومة بل أجبرتها على التفاوض بشأن نقل السلطة. وبلغت هذه الموجة أشدها فى الفترة من منتصف وحتى نهاية الثمانينيات. وتجمعت الضغوط الطارئة والهيكلية المحلية والدولية بقوة لاقتحام صرح الفصل العنصرى. وأجبر الجمع بين الضغوط الداخلية والخارجية والإغراءات ـ أى الموازنة بين الجزرة والعصا ـ دولة الفصل العنصرى على الدخول فى مفاوضات مع خصومها المنادين بالتحرير.

أما الموجة الثانية (١٩٩٠ـ١٩٩٤) فتمثلت فى التحول ـ وهو ما أسماه مايكل براتون وأنا «التحول الثلاثى» لجنوب إفريقيا[1]. فقد مر البلد: (١) بتحول سياسى من الفصل العنصرى إلى الديموقراطية؛ (٢) وتحول اقتصادى من اقتصاد مغلق تسيطر عليه الأقلية البيضاء إلى اقتصاد مفتوح معولم؛ (٣) تحول عسكرى من شبه حرب أهلية إلى سلم.

وشهدت جنوب إفريقيا، بين أول انتخابات دستورية عامة أجريت فى إبريل ١٩٩٤

والانتخابات الثانية فى عام ١٩٩٩، الموجة الثالثة، أى التعزيز. فخلال هذه المرحلة، انشغلت دولة ما بعد الفصل العنصرى الشابة بجهود تثبيت ديموقراطيتها الهشة الوليدة من خلال تركيزها أساسا على سياسة بناء الأمة والمصالحة.

وبعد الانتخابات الديموقراطية الثانية فى عام ١٩٩٩ وتولى تابو ميلوى مبيكى منصبه رئيسا للجمهورية، دخلت جنوب إفريقيا الموجة الرابعة لتحقيق الديموقراطية. وهناك الآن بالفعل علامات تشير إلى أنه من المحتمل أن تسود هذه المرحلة سياسة إنشاء آلية الدولة وتعزيزها لكى تتمكن جنوب إفريقيا من مواجهة التحديات الاجتماعية الاقتصادية الثقيلة بفعالية أكبر.

وفى حين أن الأبعاد السياسية للموجات الأربع لتحقيق الديموقراطية فى جنوب إفريقيا حظيت بكثير من الاحتفاء والتأريخ، فإن دور المجتمع المدنى – ودعم الجهات المانحة الدولية له – لم يلق اهتماما يذكر. وهذا الفصل محاولة متواضعة لملء ذلك الفراغ.

١٩٦٠-١٩٩٠: تراخى قبضة الفصل العنصرى

الآن فقط أصبح من المعروف أن الذى دفع نظام الفصل العنصرى فى النهاية إلى مائدة المفاوضات لم تكن الأجنحة العسكرية للمؤتمر الوطنى الإفريقى وآخرون؛ بل، كانت فى الواقع هى الثورة السياسية المحتدمة التى تصدرتها المنظمات المدنية التى حشدت جزءا كبيرا من سكان مدن السود مقترنة بضغط دولى هائل.

ولا يدرك المحللون دائما، أن بين عام ١٩٦٠ وعام ١٩٩٠، كانت منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا التى شاركت فى الكفاح ضد دولة الفصل العنصرى مندرجة فى قطاعين متميزين[٢]. أحدهما، وهو أكثر الاثنين شهرة، فيمكن أن يطلق عليه المجتمع السياسى، ويشمل منظمات سياسية رسمية خارج البرلمان مثل المؤتمر الوطنى الإفريقى ومؤتمر عموم الأفارقة والحزب الشيوعى الجنوب إفريقى وحركة «وعى السود» ومنظمة شعب آزانيا والحركة الديموقراطية المتحدة وحركة الوحدة الجديدة وحركات وحدة جنوب إفريقيا.

وأما القطاع الآخر، والأصوب تسميته المجتمع المدنى، فقد شمل المنظمات القائمة على المجتمعات المحلية التى تشكلت فى السبعينيات مثل منظمة المدنيين السود فى بورت إليزابيث ومنظمة سويتو المدنية والجمعيات المدنية لترانسفال الجنوبية وبرامج مجتمع السود، وكذلك جماعات تأسست فيما بعد مثل المنظمة المدنية الوطنية لجنوب إفريقيا ولجنة العمل لوقف عمليات الطرد والبلديات المتحدة لجنوب إفريقيا ورابطة المجالس الحضرية لجنوب إفريقيا والمؤسسة الحضرية. كذلك كانت نقابات العمال واتحادات نقابات العمال

تشكل جزءا من المجتمع المدنى؛ وكان من بين أكثرها أهمية فى البلد فى هذه الفترة اتحاد العمال المتحدين لجنوب إفريقيا ومؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا والمجلس الوطنى لنقابات العمال والاتحاد الوطنى لعمال المناجم. ونظرا لطبيعة المقاومة ضد الفصل العنصرى، فقد كان المجتمع المدنى بالطبع مسيسا للغاية.

وخلال الستينيات والسبعينيات، تلقت كل من جماعات المجتمع السياسى وجماعات المجتمع المدنى دعما مفيدا للغاية من الجهات المانحة الدولية التقدمية مثل بلدان الشمال وهولندا والكتلة السوفياتية والأمم المتحدة والكومنولث؛ وفى إفريقيا، قدمت نيجيريا وليبيا وتنزانيا وزامبيا دعما للمنظمات السياسية والمدنية، وكذلك فعلت لجنة التحرير فى منظمة الوحدة الإفريقية[٣]. وفى الثمانينيات، أضافت كل من سوازيلاند وبوتسوانا وليسوتو وزمبابوى دعمها للمعركة ضد ما كان يسمى عموما «بالنظام العنصرى المتسلط». وكان موقف البلدان المحافظة مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا وفرنسا واضحا فى عدم تقديم دعم حتى وقت متأخر. وكان الدعم المالى والدبلوماسى والمادى (نفقات السفر والكتيبات والنفقات العامة الأخرى للحملات الإعلامية والمكاتب والمأوى) من الجهات المانحة الأجنبية حيويا لانتصار المجتمع المدنى والسياسى على حد سواء، فى جنوب إفريقيا. بيد أنه فى الجانب السلبى، أصبح المجتمع المدنى والسياسى خلال سنوات الفصل العنصرى يعتمد اعتمادا كبيرا على دعم الجهات المانحة. (والسؤال الذى يحوم بظلاله الكبيرة فوق مستقبل منظمات المجتمع المدنى، ولا سيما المنظمات غير الحكومية، هو ما إذا كانت هذه الكيانات فى جنوب إفريقيا ستبقى بعد انسحاب الجهات المانحة تماما من البلد. وتشير الدلائل إلى تفكك، إن لم يكن انهيار، أغلبية المنظمات غير الحكومية فى حالة انسحاب جميع الجهات المانحة من الجمهورية).

ودعمت الجهات المانحة التقدمية السابق ذكرها منظمات المجتمع المدنى ومنظمات المجتمع السياسى على السواء، بمفهوم أن كلا منهما كان مرتبطا بالآخر ارتباطا لا انفصام له. فقد كان المجتمع المدنى، وهو المجال المنظم الذى يعمل خارج ميدان السياسة الرسمية، ولكن فى نطاق المجال العام، مشغولا بصورة نمطية بالقضايا الحياتية التى تؤثر على سكان مدن السود مثل التعليم أو إيجارات المنازل. أما المجتمع السياسى الذى تألف من وفرة من مجموعات سياسية من اليسار واليمين على السواء، فقد كانت له أهداف سياسية واضحة، كما يدل على ذلك اسمه: وقد سعت الحركات التى صنعته إما إلى إضعاف الدولة ووضع نهاية لنظام الفصل العنصرى أو إلى حشد الدعم لدولة الفصل العنصرى. ويبدو أن الجهات المانحة التقدمية قد أدركت أنه قد حدث تفاعل متبادل بين المجتمع السياسى والمدنى وأن كلا منهما قد دعم الآخر فى نضاله ضد الفصل العنصرى ونظام الأقلية البيضاء، وأنهما قد ترابطا معا فيما كان معروفا «بالمعارضة خارج البرلمان».

وبشكل عام، كان المجتمع السياسى هو العنصر السائد، وجذب معه المجتمع المدنى إلى عالمه وقام بتسييسه. وخلال الثمانينيات بشكل خاص، تم حشد المنظمات القائمة على المجتمعات المحلية كجزء من المشروع السياسى.

وخلال الكفاح ضد الفصل العنصرى، كانت العلاقة الوثيقة بين المجتمع المدنى والمجتمع السياسى علاقة استراتيجية. فقد شملت تكتيكات منظمات المجتمع المدنى رفض التعاون مع السلطات حتى تخلق أزمة تمس شرعية الدولة والثقة بها. وفى سعيها للتعبئة من أجل الحرية (أوهورو) حددت جماعات المجتمع المدنى والمجتمع السياسى مناطق فى مدن السود يمنع الدخول إليها وناضلت ضد أعضاء مجالسها والعمد الذين عينتهم حكومة الفصل العنصرى ورفضت دفع الإيجارات وفواتير الكهرباء وقاطعت مناطق الأعمال التجارية التى يديرها البيض. وباختصار، فقد بدأت فى خلق وسائل ومجموعة من الإجراءات التى تعطى صوتا لمن لا صوت لهم وتظهر قوة لمن لا قوة لهم حتى ذلك الوقت. وجمعت حركتهم بين العناصر العملية وعناصر زيادة الوعى مثل حملات خفض المصروفات المدرسية وتوفير الخدمات الأساسية والمشاركة فى التظاهرات ضد الفصل العنصرى. ووفر المجتمع المدنى السياق المحلى القائم على المجتمعات المحلية، بينما وفر المجتمع السياسى السياق السياسى والتوجيه. وشكل كل منهما معا، معارضة قوية ضد دولة الفصل العنصرى خارج المجال البرلمانى.

وكان اعتماد كل منهما على الآخر هو مفتاح نجاح الحركة. فعندما عملت المنظمات السياسية منفردة خلال الستينيات، لم يكن لهذه المنظمات المعارضة للفصل العنصرى تأثير يذكر تقريبا. وكان إحياء المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا فى السبعينيات حاسما، إلا أن إنجازه كان سيغدو ضئيلا لو لم تكن منظمات المجتمع السياسى هناك لكى تجمع شمل المنظمات المدنية معا.

ولعل أكثر الأمثلة دلالة على أهمية توحيد الأعمال السياسية والمدنية معا تقدمه حركتان، منظمة الشعب الآزانى، وهى جماعة لزيادة وعى السود تأسست فى عام ١٩٧٨، والجبهة الديموقراطية المتحدة التى تأسست فى عام ١٩٨٣[٤]. وفى حين كان سبب وجود منظمة الشعب الآزانى والجبهة الديموقراطية المتحدة سببا سياسيا بشكل صريح، فقد أكدت الحركتان أيضا على قضايا مدنية مثل التعليم والتدريب ودعم المشاركة المحلية فى اتخاذ القرارات من خلال محافل المجتمع المحلى؛ ومن ثم، أصبحت معروفة بالحركة الديموقراطية الجماهيرية[٥]. واستفادت الجبهة الديموقراطية المتحدة من المعونة الدولية أكثر كثيرا من منظمة الشعب الآزانى، مع توافر أموال أجنبية لتمكين الجبهة الديموقراطية المتحدة من دعم هياكلها التنظيمية وفتح مكاتب ودفع تكاليف التظاهرات وحلقات العمل والتدريب وما شابه ذلك.

وقد أنشئت منظمة الشعب الآزانى فى مايو ١٩٧٨ لمء الفراغ الذى خلفه حظر العديد من جماعات زيادة وعى السود فى شهر أكتوبر السابق. وكانت الأهداف العريضة للمنظمة هى: خلق وعى سياسى فيما بين العمال السود وحشدهم عن طريق فلسفة وعى السود؛ والكفاح من أجل نظام تعليمى يفى بمطالب الشعب الآزانى (السود فى جنوب إفريقيا)؛ ونشر الدين وتفسيره كفلسفة تحرير تنطبق مباشرة على كفاح السود؛ وفضح ظلم نظام الفصل العنصرى واستغلال السود؛ وبناء وحدة فيما بين المضطهدين لتوزيع الثروة والسلطة فيما بين جميع شعوب إفريقيا. وأصبحت منظمة الشعب الآزانى النصير الرئيسى لوعى السود فى الثمانينيات وبالتالى كانت معارضة للمنظمات التى تؤيد ميثاق الحرية للمؤتمر الوطنى الإفريقى ـ المسماة منظمات الميثاقيين(٦).

وبالرغم من معارضتها مبدأ الميثاق، رأت منظمة الشعب الآزانى أنها تقيم جسرا فيما بين منظمات السود. وتلقت الجماعة دعما قويا من الأكاديميين السود ومثقفين آخرين وفى النهاية أصبح اعتمادها على دعمهم أكثر من اعتمادها على دعم الجماهير. ونتيجة لنجاحها، كانت منظمة الشعب الآزانى واحدة من بين ١٧ منظمة خارج البرلمان قامت بحظرها تماما حكومة جنوب إفريقيا فى فبراير ١٩٨٨. وفى عام ١٩٩٠، وبعد أن رفعت حكومة دى كليرك الحظر عن جماعات المعارضة وبدأت القيام بإصلاحات مؤسسية، ناشدت منظمة الشعب الآزانى الجماعات الاشتراكية وضع «جدول أعمال اشتراكى» من أجل التحرير والتحول. وأصرت منظمة الشعب الآزانى، على أن تجرى المفاوضات بشأن التحول بين منظمات المقاومة وليس مع الطبقة الحاكمة. وأكدت أنها لن تشارك فى عملية التحول إلا إذا تضمنت العملية انتخاب جمعية تأسيسية وحل مسألة الأرض والتحرر الاجتماعى للسود وإعادة هيكلة الاقتصاد.

وفجّر موقف المنظمة المتصلب بشأن المشاركة فى المفاوضات انقسامات عميقة داخل منظمة الشعب الآزانى. فقد اعتبر المتشددون أن موقف المنظمة قريب جدا من المؤتمر الوطنى الإفريقى، بينما نادى المحافظون بموقف براجماتى لهذه المسألة. ومع عدم قدرتها على رأب الصدع فى صفوفها، لجأت منظمة الشعب الآزانى إلى أفضل بديل ثان لها: الحاجة إلى خلق «جبهة تضامن للتحرير». ودفع جناح شباب المنظمة أيضا إلى خلق «جبهة وطنية للشباب». وفى النهاية، أضعفت الانقسامات كثيرا منظمة الشعب الآزانى، وتركتها فى عزلة عن التيار العام ومن ثم غدت عاجزة عن التأثير فى عملية تحول جنوب إفريقيا من الفصل العنصرى إلى الديموقراطية.

وقد تشكلت الجبهة الديموقراطية المتحدة فى مايو ١٩٨٣ فى ترانسفال ومقاطعة الكيب وناتال استجابة لدعوة الدكتور آلن بويساك الناشط المناهض للفصل العنصرى لجميع حركات المعارضة إلى مقاطعة انتخابات البرلمان ذى المجالس الثلاثة التى أنشأها دستور

عام ١٩٨٣. وقد منحت هذه الانتخابات حق الانتخاب للبيض و «الملونين» والآسيويين على حساب «الأفارقة». وكما قال بويساك، «ينبغى أن توحدنا سياسات الرفض».

وخلال الثمانينيات، رسخت الجبهة الديموقراطية المتحدة مكانتها كواحدة من المنظمات السياسية الرئيسية فى البلد؛ وفى مرحلة ما، كان هناك أكثر من ٦٠٠ جماعة لمدن السود والطلاب والكنائس تنتسب إليها. وأعلنت الجبهة هدفها الرئيسى المتمثل فى إيجاد جنوب إفريقيا واحدة غير عنصرية وغير مقسمة، ورحبت بدعم ومشاركة جميع الأجناس. وعلى عكس منظمة الشعب الآزانى التى تتحلى بروح وعى السود، دعمت الجبهة الديموقراطية المتحدة ميثاق الحرية للمؤتمر الوطنى الإفريقى. وتجلت معارضتها للفصل العنصرى من خلال وسيلتين: مقاطعة جميع الانتخابات التى لا تقوم على الاقتراع العام وإنشاء هياكل محلية تقوم بدور حيوى فى التوعية السياسية وحشد الجماهير. ورأت الجبهة الديموقراطية المتحدة فى نفسها منظمة شاملة ستندمج بالتدريج فى المؤتمر الوطنى الإفريقى.

وكانت منظمة الشعب الآزانى والجبهة الديموقراطية المتحدة منظمتين سياسيتين على نحو صريح لجأتا أيضا إلى العمل المدنى سعيا لتحقيق التغيير السياسى. أما المنظمات الأخرى التى تشكلت فى هذه الفترة، فقد ركزت بصورة أكثر صراحة على الجانب المدنى أكثر من الجانب السياسى، ولكن من أجل تحقيق نفس الأهداف ذات العلاقة المتبادلة: تحدى حالة الاستعباد والظلم وظروف معيشة الدرجة الثالثة التى يقاسيها سود جنوب إفريقيا؛ وملء الفراغ الذى تركته دولة يسيطر عليها هاجس الأمن وسعت إلى اضطهاد المعارضة والحفاظ على سلطتها، لكنها فشلت حتى فى تقديم الخدمات الأساسية لغالبية السكان؛ وإضعاف دولة الفصل العنصرى والإطاحة بها فى النهاية. ولم يكن هناك شك مطلقا فى أن الأمر الأخير كان هو الهدف الأساسى والأسمى لكافة المنظمات. فقد التقت المنظمات المدنية فى مدن السود، على سبيل المثال، حول شكاوى السكان بشأن الافتقار إلى الخدمات الحكومية، إلا أن هدفها الأساسى كان الاطاحة بنظام الفصل العنصرى. ولم تؤد شكاوى الطلاب بشأن «تعليم البانتو»، وهو تعليم من الدرجة الثانية يقدم إلى الأفارقة، إلى تشكيل منظمات طلابية فى مدن السود فحسب، ولكنها توجت أيضا فى الثمانينيات بإنشاء اللجنة الوطنية لأزمة التعليم، وهى جماعة سياسية صريحة تلقت مبالغ كبيرة من المعونة الأجنبية السياسية(٨).

وأثارت سلسلة الأعمال النضالية غير المسبوقة للطلبة فى مدارس السود أزمة أخرى فى تعليم السود، حيث أغلقت المدارس بصورة متكررة وتوقفت الأنشطة التعليمية تقريبا. وعقدت لجنة الأزمة التى شكلها أولياء الأمور فى سويتو مؤتمرا وطنيا بشأن الأزمة التعليمية فى مارس ١٩٨٦، اتفق فيه المشاركون على إنشاء منظمة على مستوى البلد كله،

اللجنة الوطنية لأزمة التعليم. وحظى هذا القرار بتأييد الجبهة الديموقراطية المتحدة والاتحاد العام لنقابات عمال جنوب إفريقيا. وبحلول عام ١٩٨٧، كان هناك ممثلون عن اللجنة الوطنية لأزمة التعليم فى جميع أنحاء البلاد. ودعت اللجنة جميع الطلاب إلى الاحتفال بأول مايو باعتباره يوم العمال؛ وأخذت على عاتقها فضح حزب أنكاثا وعزله ومعارضته، وهو حزب الزولو الذى تؤيده حكومة جنوب إفريقيا؛ وأعلنت يوم ١٦ يونيه اليوم الوطنى للشباب؛ وشجعت كافة الكيانات التقدمية من مدرسين وأولياء أمور وهيئات طلابية على تنفيذ «التعليم للشعب» مع إفساح الوقت فى التقويم المدرسى لدراسة مواد بديلة تقدمها مجالس الطلاب ولجان أولياء الأمور، ومنظمات الدعم؛ وحثت على الإفراج عن جميع المنظمات المحظورة، بما فى ذلك المؤتمر الوطنى الإفريقى، وإطلاق سراح جميع المسجونين السياسيين؛ ودعت منظمات المجتمع المحلى ومنظمات الديموقراطية إلى القيام بحملات إقليمية ووطنية لدعم جميع أشكال المقاطعة مثل مقاطعة دفع الإيجار والاستهلاك وغيرها من أشكال المقاطعة. ومن ثم تحول تعليم السود، مع توجيه من لجنة الأزمة، إلى ميدان آخر للتعبئة ضد الفصل العنصرى.

لقد كانت محاولة فصل ما هو مدنى عما هو سياسى بالنسبة للمعارضة خارج البرلمان فى جنوب إفريقيا فى السبعينيات والثمانينيات مستحيلة تقريبا، وقد قصرت فى فهم الواقع. فالكثير من قوة الحركة المناهضة للفصل العنصرى تكمن فى التداخل والتوافق بين السياسى والمدنى. وقامت فى مدن السود كل من المنظمات الطلابية، والتى يمكن اعتبارها جزءا من المجتمع المدنى، والروابط الشبابية، التى كانت سياسية بشكل واضح؛ وتعاون الجميع تعاونا وثيقا، وكانت العضوية مشتركة أو ثنائية. وتضمنت الجماعات المدنية وجماعات المجتمع المحلى جماعات غير سياسية فيما يبدو مثل جمعيات دفن الموتى، وستكفيل (روابط الائتمان المتجدد) وحركات دينية وكذلك كثيرا من الجمعيات السياسية للسكان وجمعيات للتنمية وجماعات دعم التعليم وما شابه ذلك. أما منظمات العمال، من ناحيتها، فلم تنظم نفسها حول قضايا تتعلق بظروف العمل الأساسية فحسب، ولكنها التفت أيضا حول المشكلات المدنية ومشكلات المجتمع المحلى. أما الجمعيات التقدمية المهنية والحرفية - والتى استفاد الكثير منها من المعونة الأجنبية - فلم تعمل على حماية مصالح أعضائها فحسب، بل عارضت أيضا الفصل العنصرى وتعاطفت مع المنظمات المدنية والسياسية بتركيز واضح كبير. وتشمل الأمثلة الرابطة الوطنية للأطباء وأطباء الأسنان والمحامين من أجل حقوق الإنسان واتحاد العمال السود الاجتماعى لجنوب إفريقيا ومحفل إدارة السود. وشكلت الحركات السياسية التقدمية خارج البرلمان تحالفات مع نقابات العمال وجماعات الكنائس المستقلة وروابط رجال الأعمال وسائقى سيارات الأجرة والحركات الطلابية.

لم يكن امتزاج منظمات المجتمع السياسى ومنظمات المجتمع المدنى التى ميزت ما عرف بعد ذلك بالحركة الديموقراطية الجماهيرية، وليد الصدفة بل كان نتيجة لاستراتيجية مدروسة من قبل الجبهة الديموقراطية المتحدة ومؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا والمنظمات الخمس عشرة الأخرى المعارضة التى قام النظام بحظرها فى فبراير ١٩٨٨. واكتسبت تسمية الحركة الديموقراطية الجماهيرية شيوعا لدى المعارضين فى الوقت الذى ازداد فيه التقارب بين زعماء المعارضة وبين أعضاء مختلف الجماعات الأخرى أكثر وأكثر. لقد كانت حركة أكثر منها منظمة ـ جبهة مؤقتة عريضة للمقاومة ضد الفصل العنصرى فى وقت كانت فيه الحركات الأكثر رسمية مثل الجبهة الديموقراطية المتحدة ومؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا تناضل بثبات قمع الدولة.

دعائم الكفاح[٩]

استهدفت الحركة الديموقراطية الجماهيرية، مع المؤتمر الوطنى الإفريقى المحظور، نضالا مناهضا للفصل العنصرى يرتكز على «خمس دعائم محورية». وكانت الدعامة الأولى هى بناء مجتمع مدنى قوى يمكنه ملء الفراغ فى نظام الحكم الذى أوجده الفصل العنصرى.

أما الدعامة الثانية فكانت حشد الجماهير، لدعم مناخ للتغيير والتحول. وكانت الفكرة هى خلق أداة يمكن من خلالها للشعب المشاركة فى التأثير فى سياسات واستراتيجيات وتكتيكات قوى المعارضة السياسية فى جنوب إفريقيا. فقد كانت المشاركة الواسعة حاسمة نظرا للقمع السياسى الذى يحاول عزل قادة الحركة الديموقراطية الجماهيرية وإبعادهم عن الوقائع التى تجرى على الأرض. ومن ثم، كانت التكتيكات المدروسة للحركة الديموقراطية هى خلق مجتمع مدنى قوى لا يمكن قمعه بسهولة، بل يستطيع أن يقاوم وأن يضعف فى النهاية الدولة بالغة القسوة.

وكانت الدعامة الثالثة للنضال ضد الفصل العنصرى هى إنشاء حركة سرية قوية. وقد نظمت هذه الحركة على أساس قواعد محددة بوضوح، تسعى إلى تحويل مدن السود إلى مناطق محررة. وخلال ذروة النضال فى الثمانينيات، لم تتمكن دولة الفصل العنصرى من فرض سيطرتها على مدن السود، التى أصبحت قواعد تنظم فيها الحركة الديموقراطية وتعقد فيها الاجتماعات. وكان الكثير من الحملات التى نظمت فى هذه الفترة يدور حول المقاطعة وإضرابات العمال؛ وكان العمال فى مدن السود يبقون ببساطة فى منازلهم خلال الإضراب عن العمل.

وكانت الدعامة الرابعة هى «الكفاح المسلح» الذى شنته حركات التحرير المحظورة بما فى ذلك المؤتمر الوطنى الإفريقى ومؤتمر عموم الأفارقة والحزب الشيوعى لجنوب إفريقيا منذ أوائل الستينيات. فقد تم اللجوء إلى الكفاح المسلح كخيار من قبل حركات التحرير

فى المنفى بعد استنفاد الجهود السلمية الأخرى لمنازلة الدولة. والواقع، أن الكفاح المسلح لم يكتسب مطلقا أهمية كبرى. فقد كان من الصعب شنه فى جنوب إفريقيا وعملت دولة الفصل العنصرى على ألا يحصل على دعم جماهيرى فى الداخل. بل إن الكفاح المسلح دق فى بعض الأوقات، إسفين الفرقة بين الطبقة السياسية وحركات المجتمع المدنى، التى رأت أن مقاومتها هى مفتاح التحرير وشجبت الحركات السياسية لإصرارها على الكفاح المسلح. وفى حين ساعد الكفاح المسلح على خلق أزمة أمن فى جنوب إفريقيا، فقد ظل غير مجد كلية فى الإطاحة بدولة الفصل العنصرى.

وكانت الدعامة الخامسة هى بناء دعم وتضامن عالميين لقضية مناهضة الفصل العنصرى. وكان الهدف الرئيسى هنا هو تحويل جنوب إفريقيا إلى النظام البغيض رقم واحد فى العالم ونبذه دوليا. وشنت حركات المجتمع المدنى والمجتمع السياسى فى جنوب إفريقيا حملات لتجريم دولة الفصل العنصرى وجعل حركات التحرر «الممثل الشرعى الوحيد لشعب جنوب إفريقيا». وكان الدعم الذى قدمه مجتمع الجهات المانحة الدولية إلى المعارضين لدولة البيض فى الداخل والخارج حاسما فى تقوية عناصر الحملة المناوئة للفصل العنصرى. وبدأت جنوب إفريقيا تشعر بتأثير العزلة السياسية والدبلوماسية والعقوبات الاقتصادية والعزلة العسكرية والاجتماعية الثقافية. وقد برهنت هذه الدعامة الخامسة على أنها كانت حاسمة فى أواخر الثمانينيات فى تحريك دولة الفصل العنصرى تجاه مائدة المفاوضات، عندما أحست جنوب إفريقيا بتأثير عقوبات التجارة الدولية والعزلة السياسية الصارمة.

وقد أدرك قادة الحركة الديموقراطية الجماهيرية أهمية الربط بين الدعائم الخمس والحياة اليومية لجنوب إفريقيا. وبحلول الثمانينيات، تضمنت حملات الحشد الجماهيرى المقاطعة المستمرة وإضرابات العمال، وأصبحت مدن السود «مناطق لا يمكن للحكومة دخولها». وفى هذه الحملات الجماهيرية، التى سعت إلى ربط الكفاح اليومى للمواطنين العاديين من أجل البقاء ـ الكفاح من أجل دفع الإيجارات وفواتير الكهرباء وحصول الأطفال على التعليم ووجود وسائل مواصلات للذهاب إلى العمل ـ مع الكفاح ضد نظام الفصل العنصرى أصبح المجتمع المدنى والمجتمع السياسى واحدا تقريبا. وكانت القضايا المحلية مرتبطة باهتمامات أكبر تتضمن شرعية الدولة. وكانت استراتيجية الحركة هى بناء الثقة بالنفس حول سلسلة من الانتصارات الصغيرة وتطوير الروح النضالية فى المناطق التى لم يكن من غير المتوقع أن تكون كذلك.

لم تكن هناك قضية تافهة لا تستحق أن تكون جزءا من الكفاح السياسى. فقد اتخذ الكفاح من أجل أحبال الغسيل فى الكيب الغربية، على سبيل المثال، أبعادا سياسية تجاوزت حدود المجتمع المحلى. فلم تتوفر لسكان المنطقة المعروفة باسم كيب فلاتس (شقق

الكيب) مساحة كافية لنشر ملابسهم بعد غسلها على أحبال لتجفيفها. وقام قادة المجتمع المدنى المحلى بتسييس هذه الشكوى العادية جدا ونظموا مسيرة إلى مجلس مدينة كيب تاون مطالبين بأحبال غسيل إضافية. وفى حالات لا تحصى كهذه استفادت الحركة الديموقراطية الجماهيرية من القضايا المحلية لتفتح لنفسها مجالا سياسيا وتبنى قاعدة جماهيرية.

وواصلت كل من منظمة الشعب الآزانى والجبهة الديموقراطية المتحدة تجسيد استراتيجية بناء حركة سياسية على أساس الكفاح اليومى للفقراء والمجتمعات المحلية المضطهدة عنصريا. وفى حين اكتسبت منظمة الشعب الآزانى دعما واسعا فى جنوب إفريقيا، وخاصة فيما بين المفكرين، كانت الجبهة الديموقراطية المتحدة فى نظر العالم الخارجى تمثل نموذج كفاح جماهير السود فى جنوب إفريقيا ضد الفصل العنصرى. وكان من نتيجة ذلك أن اجتذبت الجبهة الديموقراطية المتحدة مبالغ كبيرة مما يسمى اليوم بمساعدة المجتمع المدنى، وذلك قبل وقت طويل من محاولة الجهات المانحة القيام بذلك فى أماكن أخرى. فقد تلقت المنظمات المنتمية للجبهة القدر الأكبر من الاهتمام والمساعدة، وموافقة الجهات المانحة على شعار الجبهة بأن «سياسات الرفض تحتاج إلى جبهة متحدة». وبحلول أواخر الثمانينيات، انضمت أكثر من ٦٠٠ منظمة فى جميع أنحاء البلاد إلى الجبهة ـ بما فى ذلك حوالى ٣٠٠ حركة شبابية و ٨٠ منظمة مدنية و٥٠ هيئة طلابية وتعليمية ـ استفادت من المساعدة الأجنبية. وفوق كل هذا، كانت الجبهة الديموقراطية المتحدة تفتخر بتمتعها بدعم جماهيرى مثير للإعجاب. وعند معارضتها محاولة دولة البيض إنشاء برلمان له ثلاثة مجالس، نظمت الجبهة «حملة المليون توقيع» بنجاح. وكانت المساعدة الأجنبية أساسية لمساعدة الجبهة فى الإعداد لمثل هذه الحملات.

المعونة السياسية الأجنبية المقدمة إلى المجتمع المدنى

جذب النضال ضد الفصل العنصرى بعض أشكال الدعم الدولى منذ الستينيات نظرا لأن المنظومة التى أنشأها نظام جنوب إفريقيا تعارضت مع الموجة الديموقراطية لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية والمتعلقة بالمبادئ الأخلاقية لحقوق الإنسان والقضاء على الاستعمار. إذ كان الفصل العنصرى فى الواقع موجة مناقضة لموجة هنتنجتون الثانية للديموقراطية. فقد انتهك هذا النظام البغيض جميع مبادئ الأمم المتحدة كما كان بعيدا تماما عن التغييرات وعمليات القضاء على الاستعمار التى اجتاحت القارة الإفريقية. ومن أجل التأثير على التطورات فى جنوب إفريقيا، دعمت الجهات المانحة المنظمات السياسية والمدنية على السواء. وكان هدفها المعلن هدفا سياسيا: إذ سعت الجهات المانحة إلى تدمير صرح الفصل العنصرى وأن يحل محله نظام حكم ديموقراطى ـ وبالفعل، قدمت الجهات

المانحة التقدمية المساعدة من أجل إرساء الديموقراطية فى جنوب إفريقيا قبل وقت طويل من تقديمها إلى بلدان إفريقية أخرى بل إلى أى مكان آخر فى العالم. فقد تغلبت الكراهية الأخلاقية للفصل العنصرى على التردد المعتاد للجهات المانحة بالتدخل فى السياسة الداخلية لبلد آخر. بل لقد اشتركت الجهات المانحة حتى فى «مسك دفاتر الكفاح» موجهة قليلا من الأسئلة إلى المنظمات غير الحكومية التى تلقت الأموال عن كيفية التصرف فيها وإنفاقها.

واستخدمت المنظمات الدولية العقوبات الدبلوماسية والثقافية التى عزلت جنوب إفريقيا لبيان شجبها سياسة الحكومة. وبدأت جهود الأمم المتحدة مع قرار للجمعية العامة لعام ١٩٦١ الذى دعا إلى اعتبار التمييز العنصرى فى هذا البلد أمرا «يستحق الشجب ويتعارض مع الكرامة الإنسانية»[١١]. وفى عام ١٩٦٣، دعا مجلس الأمن جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة إلى وقف بيع الأسلحة والذخائر والمركبات العسكرية إلى جمهورية البيض. وفى عام ١٩٧٦، فرضت الجمعية العامة حظرا شاملا على إرسال الأسلحة إلى جنوب إفريقيا. وزادت عزلة البلد أيضا مع طرده من اللجنة الأولمبية فى عام ١٩٧٠.

وبالإضافة إلى شجب مجرمى الفصل العنصرى والسعى إلى عزلهم، دعم المجتمع الدولى المنظمات التى تقاوم النظام. وقامت المساعدة المقدمة إلى ما يعرف الآن بالمجتمع المدنى بدور مهم، جنبا إلى جنب مع المعونة المقدمة للمنظمات السياسية. والواقع أن الجهات المانحة لم تفرق بوضوح بين المساعدة السياسية ومساعدة المجتمع المدنى حتى فترة الانتقال فى التسعينيات. وقبل ذلك، كان شاغلها الرئيسى هو دعم المعارضين للفصل العنصرى، ولم تهتم كثيرا بما إذا كانت المنظمات سياسية أو غير سياسية. وبالنسبة للجهات المانحة مثل الولايات المتحدة، التى كانت لها تحفظات جادة بشأن المؤتمر الوطنى الإفريقى، فإن التداخل بين منظمات المجتمع السياسى والمجتمع المدنى خلال الثمانينيات جعلت من الممكن دعم جهود مناهضة الفصل العنصرى دون تقديم مساعدة مباشرة لأية حركة سياسية ترى أنها متطرفة جدا وقريبة جدا من موسكو.

وكانت السويد فى طليعة جهود المعونة السياسية وقدمت دعما لحركات التحرير فى المنفى ولمنظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا. وتحت علم المساعدة الإنسانية، ذهب حوالى ٤٠٠ مليون دولار فى صورة معونة إلى المؤتمر الوطنى الإفريقى ونقابات العمال والمنظمات غير الحكومية التقدمية خلال الفترة بين الستينيات وعام ١٩٩٤.

وخلال هذا الوقت، أدارت الأمم المتحدة صندوقا استئمانيا نشيطا لجنوب إفريقيا دعمته العديد من الحكومات، ولا سيما دول الشمال. وعمل الصندوق كأداة لجمع وتوزيع مساعدة كبيرة إنسانية وقانونية وتعليمية لضحايا الفصل العنصرى والمنظمات التى تمثلهم. وأظهرت الحكومات الأجنبية تضامنا مع المسجونين السياسيين من خلال المساهمة

فى الصندوق الدولى للدفاع والمعونة لجنوب إفريقيا (أسسه الراحل كانون كولنز والحركة البريطانية المناهضة للفصل العنصرى فى عام ١٩٦٦) وقوى أخرى من المجتمع المدنى.

وكانت المفوضية الأوروبية، ومعها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، من القادمين المتأخرين، حيث قدما الدعم لأنشطة التنمية فى جنوب إفريقيا فى عام ١٩٨٥[١٢]. ووضع وزراء التنمية لبلدان ما كان يعرف وقتها بالجماعة الأوروبية والتى أصبحت فيما بعد الاتحاد الأوروبى، برنامجا خاصا لضحايا الفصل العنصرى فى سبتمبر ١٩٨٥ بناء على مبادرة من البرلمان الأوروبى. ومن خلال البرنامج الخاص، دعم الاتحاد الأوروبى مجموعة من المنظمات غير الحكومية العاملة فى الجهود التعليمية والقانونية والإنسانية. وبعد أن أعلن الرئيس ف. دبليو. دى كليرك عن الإصلاحات السياسية فى عام ١٩٩٠، قام البرنامج بتوجيه المساعدة إلى مشروعات المنظمات غير الحكومية التى تهدف إلى تيسير عملية الانتقال. وفيما بين عامى ١٩٨٦ و ١٩٩٤، التزمت لجنة الاتحاد الأوروبى بتقديم مبلغ ٤٥٠ مليون إكو (وحدة عملة أوروبية)، حوالى ٢٠٠ مليون راند، للبرنامج الخاص، مما جعله من أكبر برامج المعونة التى قدمها الاتحاد الأوروبى لأى بلد.

ولم تبدأ بريطانيا فى تقديم المعونة إلى منظمات المجتمع المدنى إلا فى عام ١٩٧٩. وقبل ذلك الوقت، كانت بريطانيا أكثر اهتماما بالحفاظ على روابطها العائلية مع مستعمرتها السابقة. وحتى انتخابات عام ١٩٩٤، كان كل الدعم البريطانى يتم توجيهه من خلال المنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المحلى. وتوسع برنامج المعونة تدريجيا، مع قيام الحكومة البريطانية بصرف مبلغ ٥٠ مليون راند فى عام ١٩٩٠. وكانت حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية، مثلها فى ذلك مثل بريطانيا، لها روابط مثيرة للجدل مع نظام الفصل العنصرى مما أبعدها عن تقديم الدعم لقطاع المنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا حتى السبعينيات. وعند ذلك الوقت، حولت دعمها بعيدا عن الحكومة ووجهته إلى المجتمع المدنى.

المساعدة الأجنبية، ١٩٩٠-١٩٩٤: ضمان الفرص المتساوية

بعد أن بدأت فترة الانتقال الثلاثية فى جنوب إفريقيا مباشرة فى عام ١٩٨٩ مع طرد الرئيس ب. دبليو. بوتا ممثل الصقور وصعود دى كليرك الأكثر ميلا إلى الحمائم، كان على الجهات المانحة أن تغير تكتيكاتها واستراتيجياتها[١٣]. وعندما تم الإفراج عن نلسون مانديلا من السجن فى عام ١٩٩٠، بما أشار إلى المرحلة الأخيرة لتفكيك نظام الفصل العنصرى، تحولت المنظمات السياسية، ولا سيما المؤتمر الوطنى الإفريقى، إلى حكومة منتظرة. وتغيرت العلاقات بين المجتمع السياسى والمجتمع المدنى، وخاصة ما يمكن أن نسميه هنا بنخبة المجتمع المدنى، أى المنظمات غير الحكومية. بل لقد أصبحت العلاقات بين الفئتين فى بعض الأحيان متوترة حيث بدأت المنظمات غير الحكومية التى شكلت جزءا

من الحركات الديموقراطية الجماهيرية تشعر بالخوف من هيمنة المؤتمر الوطنى الإفريقى غير المحظور.

ولم تعد الجهات المانحة تستطيع أن تتعامل عن كثب مع كل من المنظمات المدنية والسياسية باسم المقاومة ضد الفصل العنصرى، ولكنها واجهت قرارا جديدا عن كيفية توجيه المساعدة خلال مرحلة الانتقال. كانت محاولات توفير فرص متساوية فى سياسة جنوب إفريقيا هى الموضوع الذى طفا على سطح الأحداث. وفى حين واصلت معظم الجهات المانحة التقدمية دعم هيئات كل من المجتمع المدنى، ولا سيما المنظمات غير الحكومية، والمجتمع السياسى، فقد بدأت تؤكد على ضرورة أن تقوم هذه الأطراف الفاعلة بدور فى فترة الانتقال الثلاثية الناشئة. ووضعت جهات مانحة كثيرة برامج ركزت على منع العنف وإعداد الأحزاب السياسية للانتخابات وتوعية الناخبين. كذلك شددت الجهات المانحة الأجنبية على المشاركة العامة واسعة النطاق فى الفترة الانتقالية؛ وبمعنى آخر، أرادت أن ترى منهجا للمشاركة يضم بصورة مباشرة جماعات المجتمع المحلى والمنظمات غير الحكومية والجماهير فى فترة الانتقال السياسى. وأصبح تشجيع حقوق الإنسان شائعا فيما بين الجهات المانحة التقدمية والمحافظة على السواء. وغالبا ما قدمت الجهات المانحة الأموال لنخبة المنظمات غير الحكومية اعتقادا منها بأنها ستصل إلى المجتمع المدنى الحقيقى.

وتدفقت المعونة فى اتجاهات جديدة. فقد بدأت بعض الجهات المانحة فى تطوير مراكز نشاط من أجل منظمات المجتمع المدنى الحقيقية، وليس فقط تلك التى تنتمى إلى فئات النخب، حيث شجعت، على سبيل المثال، مشروعات الأعمال الصغيرة فى المجتمعات المحلية للسود، أو ساعدت سكان المستوطنات غير الرسمية العشوائية وجمعيات النساء والجمعيات المهنية والمنظمات غير الحكومية الخيرية. بيد أنه، ومع اقتراب عام ١٩٩٣ من نهايته، بدأت جميع الجهات المانحة تقريبا تنأى بنفسها عن المجتمع المدنى وحولت أكبر جزء من معونتها تجاه الإعداد للانتخابات. وفى الوقت نفسه، ألمح الكثير من الأصدقاء التقدميين للمؤتمر الوطنى الإفريقى بالخارج إلى أنهم سوف ينهون علاقاتهم الرسمية مع حركة التحرير بعد أول انتخابات ديموقراطية. وأنهم، بدلا من ذلك، سوف يسعون لإقامة علاقات مع الدولة الجديدة وأنهم سوف يركزون على العلاقات وعلى الشركاء التعاونيين بين ما يعتبرونه منظمات المجتمع المدنى ـ التى أصبحت منذ ذلك الوقت معبرة عن نخبة المنظمات غير الحكومية ـ وبين الحكومة الجديدة.

بعد عام ١٩٩٤: انخفاض عدد الجهات المانحة

عندما انتهى أخيرا الفصل العنصرى فى عام ١٩٩٤ وبدأت الديموقراطية ـ حين حلت محل دولة الفصل العنصرى حكومة وحدة وطنية منتخبة ديموقراطيا يسيطر عليها المؤتمر

الوطنى الإفريقى ـ تغير المجتمع السياسى كما عرفه سكان جنوب إفريقيا. فقد انتهت فجأة العلاقة التكافلية بين المنظمات السياسية والمدنية التى كانت جميعها تكافح معا دولة الفصل العنصرى. وبدلا من ذلك، تولى المؤتمر الوطنى الإفريقى زمام سلطة الدولة وشكل الحكومة الجديدة الشرعية. وتركت المنظمات المدنية والمنظمات غير الحكومية الأخرى لتعيد تحديد دورها فى الدولة الجديدة وفى مواجهة الحكومة الجديدة. وعكست المساعدة الأجنبية الوضع الجديد، وإن كان ذلك مصحوبا بعيوب رئيسية. وبعد عام ١٩٩٤، بدأت جميع الجهات المانحة الدولية، عندما قامت بتطبيع علاقاتها مع جنوب إفريقيا، تخصيص أموال كثيرة للحكومة الجديدة. وفى حين أنها لم تتخل بالكامل عن أصدقائها التقليديين غير الحكوميين، فإن دعمها لهم تضاءل حيث قامت بتقسيم ميزانياتها بين المجتمع المدنى المزعوم (أى المنظمات غير الحكومية) والدولة. وثار سؤال: هل يمكن للجهات المانحة أن تميل نحو الدولة دون أن تتحول عن منظمات المجتمع المدنى وتتخلى عنها؟

إن ظهور كثير من منظمات المجتمع المدنى التى تمخضت عنها عملية التحول نحو الديموقراطية وكانت أضعف وأكثر تفرقا عما كانت عليه قبل عام ١٩٩٤، قد ضاعف من معضلة الجهات المانحة. وبدا أيضا أن المجتمع المدنى، بما فى ذلك الكثير جدا من المنظمات غير الحكومية، قد تم تسريحه بدرجة كبيرة. فقد تفكك ما كان يربط المجتمع المدنى معا ـ معارضة الفصل العنصرى ـ نظرا لأن حكومة الأقلية البيضاء بدأت تذعن للضغوط المحلية والدولية. وكانت الضحية الأولى لتسريح المجتمع المدنى هو عمق منظمات المجتمع المدنى ـ أى، مدى مشاركة المواطنين على المستوى الجماهيرى وتمثيلهم بواسطة منظمات طوعية. وأوقفت خسارة العمق فى منظمات المجتمع المدنى الدور الحقيقى والمحتمل لها باعتبارها الضامنة لخضوع الحكومة للمساءلة والناقلة للثقافة الديموقراطية فى جنوب إفريقيا.

لقد صدمت منظمات المجتمع المدنى من قرار الجهات المانحة بالتوجه نحو دولة ما بعد الفصل العنصرى الشابة والهشة. وباختصار، بدأ المجتمع المدنى المعتل يشعر بتأثير انخفاض الدعم بمجرد وصول الديموقراطية إلى جنوب إفريقيا. ونقلت الجهات المانحة رسالتين متناقضتين. فمن ناحية، كانت تصر بشدة على أنه ينبغى الآن على منظمات المجتمع المدنى أن تساند عملية التحول وأن تعضد حكما ديموقراطيا مستداما. وكان لفكرة «شراكات استراتيجية» بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدنى، ولا سيما فى توفير الخدمات، حضور قوى على شاشة رادار الجهات المانحة. ومن ناحية أخرى، كانت الجهات المانحة حاسمة بشأن ضرورة دعم قدرة المجتمع المدنى على «مواجهة» الحكومة و «الإشراف عليها». وتوقعت أن تقدم منظمات المجتمع المدنى «بدائل بناءة» إلى الحكومة وأن تقوم بوظيفة «الحارس». وبطريقة مماثلة، شددت الجهات المانحة على الحاجة لبناء قدرة

منظمات المجتمع المدنى لتوفير معلومات عن السياسة إلى الجمهور وتحليل قضايا السياسة العامة.

ومع ذلك، كانت هناك جهات مانحة قليلة مستعدة لإنفاق أموالها على ما تقوله. فقد استخفت بالفجوات الموجودة فى قدرات المجتمع المدنى التنظيمية والإدارية وفى خبرات عملية جمع الأموال. ولم تدرك تماما أن الكثير من منظمات المجتمع المدنى افتقرت إلى الاستدامة المالية والتقنية أو لم تدرك إلى أى مدى ظل المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا يعتمد على المساعدة الأجنبية. وقد فاقم من المشكلات الأخرى لمنظمات المجتمع المدنى أن كثيرا من الأفراد قد تركوا مواقعهم فيها ليشغلوا وظائف فى حكومة مانديلا، وتسببوا بذلك فى نشوب أزمات للقيادة فى كثير من المنظمات، ومن ثم، لم تحقق الشراكة الاستراتيجية، التى تلتمس مزيدا من التأييد، بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدنى سوى القليل. ومما زاد الطين بلة، أن الكثير من الجهات المانحة الخارجية بدأت تتحدث عن إنهاء أنشطتها والنظر فى استراتيجيات للخروج. ووفقا لتصور الجهات المانحة، فإن تحقيق الديموقراطية كان مساويا لنهاية فترة التحول.

ودخلت النخبة المجتمع! وعشية إلغاء التمكين من أسباب القوة لكثير من منظمات المجتمع المدنى الحقيقية المتصلة بقلب المجتمعات المحلية الجماهيرية، ظهر نوع جديد من المجتمع تباهى بأنه مجتمع مدنى: منظمات غير حكومية جليلة، مع استثناءات ملحوظة بالطبع. وكان احتضان الجهات المانحة المفاجئ لهذا المجتمع المدنى النبيل واضحا حقا. والأكثر من هذا، أنه كان هناك تماثل لافت للنظر، بل وحتى تداخل وازدواج، فيما بين موضوعات وبرامج الجهات المانحة[١٤]. فقد عهد إلى المجتمع المدنى الجديد بالقيام بدور رئيسى فى ترسيخ دعائم الديموقراطية الناشئة فى الجمهورية. وأعلن البرنامج الأوروبى لإعادة الإعمار والتنمية الذى يرعاه الاتحاد الأوروبى التزامه «بحسن الإدارة والتحول الديموقراطى»[١٥]. وركز الكنديون على برنامج «دعم المجتمع المدنى» من خلال تشجيع «حسن الإدارة»، بينما تميز برنامج الدانمرك للمجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا بتقديم المساعدة من أجل «تحقيق الديموقراطية ومنع العنف». وقدمت أيرلندا مساعدة من أجل «حقوق الإنسان» و «تحقيق الديموقراطية»، بينما أعلنت السويد عن تقديم دعم من أجل «الديموقراطية وحقوق الإنسان». ومولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برنامجا قدم دعما لـ «تعزيز الديموقراطية». وناصرت هولندا دعم «تحقيق الديموقراطية وحسن الإدارة»، بينما سعت سويسرا إلى تشجيع «الديموقراطية وحسن الإدارة» من خلال تقديم المساعدة لهيئات المجتمع المدنى. كما قدمت ألمانيا الدعم إلى المجتمع المدنى، أساسا من خلال مؤسسات الأحزاب السياسية الألمانية ـ مؤسسة فريدريش إيبرت ومؤسسة كونراد أيديناور ومؤسسة هانز زايدل وغيرها.

واتجهت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى إعطاء أولوية للجهود التى تؤدى إلى «تحسين نوعية الإدارة». وتضمن ذلك العمل مع الحكومة والمجتمع المدنى لكى تصبح المؤسسات الديموقراطية الجديدة قابلة للبقاء حتى تكفل وتضمن نجاح التحول إلى حكم الأغلبية تماما فى انتخابات عام ١٩٩٩. ودعمت بعثة الوكالة الأمريكية فى جنوب إفريقيا الجهود الرامية إلى تطوير نظام الانتخاب. ودعم ثقافة حقوق الإنسان، وخلق نظام قضائى أكثر عدلا، وتوحيد المنظمات غير الحكومية فى توفير الخدمات. وفى عام ١٩٩٥، أعلنت الوكالة الأمريكية أن جزءا من معونتها يهدف إلى «دعم المجتمع المدنى لتحقيق توازن مع الحكومة ومراقبتها». وتضمنت المؤسسات التى ساعدتها الوكالة، معهد الديموقراطية فى جنوب إفريقيا ومعهد العلاقات العرقية. وأظهرت الحكومة بقيادة المؤتمر الوطنى الإفريقى فى بعض الأوقات حساسية وامتعاضا ملحوظين تجاه دعم الوكالة الأمريكية للمنظمات التى جعلت شغلها الشاغل أن ترصد أداء الحكومة وتوفر المعلومات للجمهور وتساعد على حماية حقوق الإنسان.

وفى عام ١٩٩٥، قرر الاتحاد الأوروبى أن مساعدته لإعادة إعمار مجتمع جنوب إفريقيا سيجرى تنفيذها فى جزء منها من خلال الحكومة المركزية، وفى جزء آخر من خلال الحكومات الإقليمية والمحلية، وفى جزء ثالث منها من خلال المنظمات غير الحكومية، كما كان الحال مع برامج الاتحاد الأوروبى السابقة. وتم تقسيم الميزانية، وحصل تقريبا كل طرف من أصحاب المصلحة الثلاثة على الثلث بالضبط.

كما اختارت الحكومة البريطانية تقديم أموال إلى الحكومة الوطنية والحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية. وكان الهدف الرئيسى للمساعدة الإنمائية الرسمية البريطانية هو دعم المنظمات غير الحكومية المحلية والصندوق الاستئمانى المستقل للتنمية، وهو جهاز موجه لتشجيع الشراكة بين الحكومة وهيئات المجتمع المدنى. وذهب ما يقرب من ثلث المساعدة البريطانية إلى منظمات المجتمع المدنى.

وكانت هولندا واحدة من الجهتين المانحتين الوحيدتين ـ وكانت السويد الأخرى ـ التى قسمت المعونة بالتساوى بين الحكومة والمجتمع المدنى. وكان القصد من ذلك هو دعم المجتمع المدنى من أجل تعميق التحول نحو الديموقراطية وتحقيق عمليات المصالحة فى جنوب إفريقيا. واستهدفت لاهاى السلامة والأمن كمجال يحتاج لدعمها. وشملت مساعدة السويد لمنظمات المجتمع المدنى تطوير الشرطة وبناء القدرات، وكان الإنجاز ملحوظا. ومنذ عام ١٩٩٥، قدمت إستوكهولم ٨ ملايين كرونه سويدية (١,٢ مليون دولار) إلى لجنة الحقيقة والمصالحة، وهى الهيئة التشريعية التى أنشئت للتحقيق فى «الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان» التى ارتكبت فى جنوب إفريقيا خلال سنوات الفصل العنصرى والكشف عنها والعفو عنها. واستفاد كل من مركز حل الصراعات فى جامعة كاب تاون ومركز دراسات السياسة ومعهد جنوب إفريقيا للشئون الدولية ومعهد دراسات الأمن من الدعم

السويدى. كما ساعدت السويد أيضا فى تمويل تحالف المنظمات غير الحكومية الوطنية فى جنوب إفريقيا وخدمات الوساطة المستقلة لجنوب إفريقيا والمنتدى القانونى بشأن التعليم.

ودعمت النرويج العديد من المشروعات والمؤسسات التى تشجع الديموقراطية وحقوق الإنسان. وساعد النرويجيون وكالة التنمية الدولية لجنوب إفريقيا والمعهد الإفريقى المعنى بتحقيق المساواة بين الجنسين وجامعة الكيب الغربية ولجنة الحقيقة والمصالحة، كما ساعدت الدانمرك أيضا اللجنة، ولا سيما مركز علاج الصدمات النفسية فى كيب تاون وقسم أبحاثه.

وقدمت سويسرا المساعدة إلى المنظمات غير الحكومية على شرط «تبرير نوعية العمل الذى تقوم بتنفيذه كل منظمة ومدى علاقته بها». ويعتقد السويسريون أن «المنظمات غير الحكومية لا تقوم بدور حيوى فى خلق مجتمع مدنى قوى فى جنوب إفريقيا فحسب، بل تقوم أيضا بدور مهم فى تقديم المشورة والمساعدة على تنفيذ البرامج الإنمائية للحكومة». كما قدمت سويسرا المساعدة إلى «مركز الموارد القانونية» و «المحامين من أجل حقوق الإنسان» و «النطاق الأسود» و «وكالة التنمية الدولية لجنوب إفريقيا» و «خدمات الوساطة المستقلة لجنوب إفريقيا» و «معهد الدراسات الاستراتيجية» و «معهد جنوب إفريقيا للشئون الدولية».

ووجهت كندا المعونة إلى مركز تطوير سياسة التعليم ووكالة التنمية الدولية لجنوب إفريقيا وجمعية التعاونيات الوطنية وصندوق كاجيزو الاستئمانى (وكالة تنمية كانت أيضا جزءا من حركة المقاومة الداخلية فى الماضى) ومركز سياسة التعدين والطاقة. ومن عام ١٩٩٤ إلى عام ١٩٩٦، كفلت أوتاوا برنامج تنمية قدرة المجتمع المدنى. وبالإضافة إلى ذلك، التزمت كندا بتقديم ٣,٢ مليون دولار كندى لمشروعات شراكة تشمل منظمات غير حكومية من كندا وجنوب إفريقيا. وفى كل حالة، عملت كل منظمة غير حكومية كندية مع شريك رئيسى أو أكثر من جنوب إفريقيا، وتم تقاسم المعرفة حول كيفية تخطيط البرامج وتنفيذها ـ وكانت الفكرة هى أن تسهم المنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا بعد ذلك بصورة أكبر فى التطوير الديموقراطى لبلادها وإعادة إعمارها.

وكانت المؤسسات والوكالات المتصلة بها التى ليست جهات مانحة ثنائية من الفئات الأخرى المهمة من الممولين لمنظمات المجتمع المدنى والمجتمع السياسى[١٦]. وتضمنت الجهات المانحة العاملة فى جنوب إفريقيا لمدة طويلة مؤسسة فورد القائمة فى الولايات المتحدة ومؤسسة وستمنستر القائمة فى المملكة المتحدة ومؤسسة فريدريش إيبرت ومؤسسة كونراد أيديناور ومؤسسة هانز زايدل من ألمانيا ومؤسسة الاتحاد الأوروبى. وتم مؤخرا إنشاء نوع جديد من المؤسسات ـ مثل مؤسسة المجتمع المفتوح التى مولها جورج سوروس ـ فى البلاد.

وبعد عام ١٩٩٤، انضمت جهات مانحة متعددة الأطراف مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائى والبنك الدولى إلى الحلبة، وقدمت دعما لمنظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا.

يبدو أنه قد ظهرت فجوة بين المقاصد المعلنة وأهداف الجهات المانحة والحقائق التى تواجهها منظمات المجتمع المدنى على أرض الواقع. ففى حين سعت جهات مانحة كثيرة إلى المساعدة على دعم الديموقراطية من خلال تقديم معونة إلى خليط من منظمات غير حكومية تجمع بين مهمة تقديم الخدمات والرقابة، فقد واجه الكثير من المنظمات المختارة بصورة نمطية ضغوطا وإجهادات تقنية وتنظيمية جعلت من الصعب عليها أداء وظائفها. وكافح البعض وسقط البعض على جانب الطريق. وكان كثير من المستفيدين - وليس كلهم - من نوع النخبة، التى ادعت أن لها علاقات بجماهير المجتمعات المحلية إلا أنها فى الواقع لم تكن كذلك. وغالبا ما حصلت على مبالغ كبيرة من دعم الجهات المانحة على أساس ادعائها بأنها تلبى احتياجات الجماهير أو تقوم بوظيفة الرقابة أو تقديم الخدمات. ولم تتوفر إلا للقليل جدا من الجهات المانحة آليات للرصد والتقييم لتحديد سلامة وادعاءات مثل هذه الافتراضات. وكان من المحير بنفس القدر أن كثرة من المتلقين فى الماضى فقدوا جاذبيتهم فى حين أصبح آخرون يحظون باحترام متزايد من الجهات المانحة. وباختصار، كان هناك قدر كبير من الإثارة فى لعبة الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا.

كانت الجهات المانحة متناقضة أيضا فى كيفية التعامل مع المنظمات غير الحكومية المستقلة عن الدولة. فمن ناحية، شددت على أهمية مثل هذه المنظمات فى بناء ديموقراطية نابضة. ومن ناحية أخرى، تعاملت مع هذه الكيانات على نحو غير ملائم بسبب قدرتها على إغضاب الدولة من خلال أدوار الرقابة والنقد التى تقوم بها. ومن ثم، أصبح من الشائع أن تتعاون الجهات المانحة بشكل صريح مع منظمات المجتمع المدنى المستقلة إذا ما كانت الحكومة راضية عنها.

ثم هناك النقاش بشأن الاستدامة. فالكثير من الجهات المانحة تحاول بصدق أن تبنى القدرات المؤسسية لمنظمات المجتمع المدنى لتجعلها أكثر استدامة. وللاستدامة هدف آخر، وهو أن تجعل منظمات المجتمع المدنى أقل اعتمادا على كل من الجهات المانحة والدولة. ولكن يظل الكثير من الأفكار بشأن الاستدامة مجرد أفكار. ومرة ثانية تظهر مسألة النبل عندما يتم استهداف قلة فقط من المنظمات غير الحكومية وتدعيمها، كل ذلك باسم إقامة مجتمع مدنى مستدام. وخلال هذا الوقت، يواصل المجتمع المدنى (الحقيقى) فى جنوب إفريقيا العيش فى حاضر صعب انتظارا لمستقبل غير مشكوك فيه.

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: دراسة حالة

علينا أن نركز على حالة محددة للمعونة السياسية الخارجية: التى قامت بتوزيعها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال الفترة من عام ١٩٨٦ إلى عام ١٩٩٩. وتبرز هذه الحالة

تعقيدات ومآزق المعونة السياسية الأجنبية إلى جنوب إفريقيا. كما تكشف عن التفاعل المعقد بين المعونة الأجنبية والعلاقة السياسية بين البلد المانح والبلد المتلقى.

لم تبدأ الولايات المتحدة فى دعم منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا إلا فى منتصف الثمانينيات فقط، بعد عشرين عاما كاملة من قيام بلدان الشمال والجهات المانحة الأخرى بذلك. وقبل ذلك، عندما كانت الحرب الباردة مازالت فى أوجها، تعاونت واشنطن تعاونا وثيقا مع الحكومة البيضاء فى بريتوريا. وقد نبعت سياساتها من انهماكها فى احتواء اندفاع موسكو لملء الفراغات الإقليمية ومناطق الاضطرابات ومن وجهة نظرها بشأن نظام جنوب إفريقيا باعتباره يشكل حصنا ضد الشيوعية(١٧). واقتصرت الحملات ضد الفصل العنصرى فى الولايات المتحدة، فى هذه الأثناء، أساسا على أعضاء حركة الحقوق المدنية والأكاديميين والنشطاء فى الكنائس.

وبحلول منتصف الثمانينيات، بدأ تحول فى سياسة الولايات المتحدة تجاه جنوب إفريقيا. فقد تحدت جماعة ضغط محلية تم حشدها، الفرع التنفيذى واحتكار وزارة الخارجية السياسة الخارجية، بفرضها آراءها. وأصبح الفصل العنصرى نقطة تجمع لحركات الحقوق المدنية، ولا سيما فى المجتمع الإفريقى الأمريكى. ودفع الرأى العام، المنظم على هيئة جماعات مصالح ومجموعات ضغط، الكونجرس بقوة لاعتماد سياسة معارضة لتوجه الرئيس رونالد ريجان. وفى عام ١٩٨٦، تغيرت علاقة الولايات المتحدة مع جنوب إفريقيا تغيرا كبيرا. ولم يكن أمام ريجان، وهو يواجه جماعة ضغط محلية فعالة عريضة القاعدة من خيار سوى قبول سياسة جديدة تجاه جنوب إفريقيا. وفى سبتمبر ١٩٨٦، اعتمد الكونجرس، برغم اعتراضات الإدارة، قانون مناهضة الفصل العنصرى الشامل، الذى فرض عقوبات على جنوب إفريقيا ووجه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى «دعم قيادة ومؤسسات المجتمعات المحرومة حتى تتمكن من الاستجابة على نحو أفضل للحاجات المشروعة لجماهيرها».

واستجابة لولاية الكونجرس، أنشأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع الوصول إلى المجتمعات المحلية وتنمية القيادة. وكان هدف المشروع «تشجيع التغيير السياسى والاجتماعى فى جنوب إفريقيا، الأمر الذى يؤدى إلى وضع نهاية للفصل العنصرى وإقامة نظام سياسى يعتمد على موافقة المحكومين» وسعى المشروع إلى تطوير قيادة وقدرات منظمات تنمية المجتمعات المحلية فى الأجزاء المحرومة من مجتمع جنوب إفريقيا لكى يصبحوا أكثر استجابة للسكان الذين ينشدون خدمتهم. وكان على المنظمات المتلقية للمساعدة «أن تظهر دعم المجتمع المحلى» و «تُظهر التزاما حقيقيا بتشجيع قيادة وخبرة السود فى جنوب إفريقيا».

بيد أنه، من الناحية العملية، كان من الصعب على الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ـ

وجهات مانحة أخرى ـ أن تضمن أن تكون المنظمات التى تطلب منحا منظمات ترتكز على المجتمعات المحلية وملتزمة بتشجيع قيادة وخبرة السود فى جنوب إفريقيا. ونظرا لأن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وجهات مانحة كثيرة أخرى كانت تتعرض لضغط من حكوماتها للإسراع بالتعهد بمنح أموال وصرفها، فقد دخلت إلى قوائم التمويل منظمات غير حكومية كثيرة أقل من أن تكون ديموقراطية انسلخت عن المجتمع من حولها. ولم تتمكن بعض المنظمات التى ادعت أنها تستند إلى المجتمعات المحلية من تحديد نطاق أنشطتها وانتسابها إلى مجتمعاتها المحلية. وفضلا عن ذلك، ظلت منظمات كثيرة يديرها البيض لتشجيع قيادة السود ـ ترى أن التعليم والفرص وإن كانا يميلان لصالح البيض فى جنوب إفريقيا، إلا أنهما يقللان من تمثيلهم النيابى.

ومنذ بدايته، ركز مشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة على خمس مجالات للأولوية. كانت الأولوية الأولى هى «احتياجات النساء كما تحددها النساء»، وهو تعبير غير ملائم تماما استخدم بالفعل فى وثائق المشروع. لقد كان التعاون مع النساء جزءا من استراتيجية أوسع للتنمية الحضرية أو لتنمية المجتمعات المحلية.

وكانت الأولوية الثانية للمشروع هى تنمية المجتمعات المحلية الريفية، وتم تمويل منظمات كثيرة عملت أساسا فى المناطق الريفية. وهنا، أيضا، سادت السخرية: فقد كان العدد الأكبر من المنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا التى قامت وأعلنت أنها تعمل من أجل الوصول إلى الريف قائما فى المدن. إلا أن المناطق الريفية التى خضعت للقمع السياسى فى ذلك الوقت كانت معقدة للغاية، ولم يكن من السهل على الغرباء فهمها. وساعد فى المزيد من انخفاض فعالية هذه المنظمات، افتقاد جنوب إفريقيا بشكل عام إلى الخبرة فى تنفيذ المشروعات الريفية(١٨).

ورأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن الأولوية الثالثة ـ وهى المأوى ـ متعلقة بجميع سكان جنوب إفريقيا المحرومين فى المناطق الحضرية والريفية على السواء. ودعمت الوكالة برامج سعت إلى مساعدة المجتمعات المحلية على الدفاع عن نفسها ضد الطرد التعسفى للسكان بواسطة دولة الفصل العنصرى.

وهناك أولوية أخرى، وهى تنمية المهارات فيما بين الشباب، وخاصة المهارات المفيدة فى القطاع غير الرسمى من الاقتصاد. والواقع، أن الجزء الأكبر من ميزانية برنامج التعليم لمشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة ذهب إلى التعليم الرسمى، وقبل كل شىء إلى التعليم العالى، وتجاهلت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مجالات مثل التدريب على المهارات وخلق فرص عمل فى القطاع غير الرسمى.

وكانت الأولوية الأخيرة هى المعلومات والاتصالات. فقد ساعدت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وسائل الإعلام المطبوعة وساعدت منظمات أخرى على تطوير أدوات مثل النشرات الإخبارية لنشر المعلومات.

وخلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٤، واصلت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كذلك سياسة تهدف إلى توفير فرص متساوية وبناء القدرات لفترة ما بعد الفصل العنصرى. وإجمالا، كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تعد لعصر ما بعد عام ١٩٩٤. ومازالت الوكالة مصرة على عدم التعامل مع الدولة أو الأطراف الفاعلة فى المجتمع السياسى. غير أنه فى حين كان هناك تركيز واضح فيما تفعله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية - أى، بناء قدرات القيادة - فلم يكن واضحا كيف تم اتخاذ قرار تقديم الدعم ولأية أطراف. وبدا أن المساعدة كانت تدريجية فى التطبيق. فما هى، على سبيل المثال، الآثار الدالة التى تُظهر أن هناك قدرات قيادية حقيقية يجرى بناؤها؟ وليس المقصود هنا المجادلة فى أنه كان من الصعب جمع الأدلة. لقد كانت برامج المنح الدراسية دليلا على النجاح. إن المقصود ببساطة المجادلة فى أنه لم يتم عمل ما يكفى لجمع الأدلة وتعلم بعض الدروس من النجاح والفشل.

وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية أيضا، حولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تركيزها إلى دعم وتقوية القيادة والقدرات المؤسسية. وتم منح عدد لا بأس به من المنح الدراسية إلى المنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا من خلال مشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة، الذى سعى إلى تشجيع تنمية القيادة والتنمية التنظيمية وبناء القدرات بشكل عام؛ وكان الهدف من وراء ذلك هو تفعيل المجتمعات المحلية للسود لكى تسعى نحو تحقيق أولويات التنمية الخاصة بها وتشجيع الممارسات الديموقراطية.

كما قام مشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة بتمويل مشروع تدريب الأحزاب السياسية وأنشطة دعم الأحزاب بغرض توفير الفرص المتساوية سياسيا، ولكنه لم يقدم دعمه للأحزاب السياسية مباشرة فى شكل مساعدة مباشرة. وبدلا من ذلك، استهدفت البرامج والأنشطة نشر المعلومات حول الانتخابات والديموقراطية على أغلبية الأحزاب. وكانت الفكرة من وراء ذلك أيضا هى تمكين الأحزاب التى رفع عنها الحظر مؤخرا لكى تشارك مشاركة فعالة فى انتخابات عام ١٩٩٤.

وبقدر ما كان دعم الانتخابات مصدرا للقلق، فقد ساعد مشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة ثلاثة أنشطة رئيسية فى هذا القطاع الفرعى: (١) توعية الناخبين، وتوعية المواطنين بشكل عام، والتدريب على الديموقراطية من خلال المنظمات غير الحكومية فى جنوب إفريقيا والمنظمات الأمريكية للدعم التقنى؛ (٢) رقابة الانتخابات؛ (٣) تقديم مساعدة ودعم تقنيين للجنة الانتخابية المستقلة.

وفضلا عن ذلك، دعم مشروع الوصول للمجتمعات المحلية وتنمية القيادة أنشطة حل النزاعات والوساطة. وعن طريق العمل من خلال عدد صغير من المنظمات غير الحكومية المتخصصة، مول المشروع مجموعة برامج وأنشطة تتضمن الوساطة العمالية وتدريب المتخصصين فى حل نزاعات المجتمع المحلى ودعم المتخصصين فى حل النزاعات والتدخل

فى إنهاء النزاعات وبرامج خاصة للمجتمعات المحلية التى عانت بشدة من العنف والنزاعات.

كما ذهب نوع آخر من الدعم إلى مراكز المشورة والمساعدة شبه القانونية وقانون البغاء وحقوق الإنسان. وكان القصد من الأنشطة التى دعمها المشروع فى هذا القطاع الفرعى هو تقوية نظام لخدمات قانونية بديلة. واستهدف المشروع دعم الدفاع عن حقوق الإنسان والتحديات المباشرة لانتهاك حقوق الإنسان. كما ذهب التمويل أيضا إلى أنشطة لزيادة الوعى والمعرفة بالحقوق القانونية والتعويضات فيما بين السكان المهمشين بشدة.

وحدث تحول مهم ظهر فى مناخ ما بعد عام ١٩٩٤ يشبه تشعبا ثنائيا. فقد قررت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية دعم المنظمات غير الحكومية القريبة من الدولة والمستقلة عنها على السواء، ومع ذلك بدا أنها قلقة بشأن الحصول على موافقة الحكومة وتشجيعها على ذلك. ونتج عن ذلك اتجاه عام من التوتر بين الوكالة والحكومة ومنظمات المجتمع المدنى.

وبعد عام ١٩٩٤، وُضع دعم المجتمع المدنى تحت رعاية برنامج الديموقراطية وحسن الإدارة للهدف الاستراتيجى رقم ١ للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وسعى هذا البرنامج إلى دعم المجتمع المدنى والانتخابات والبرلمان وحقوق الإنسان وخفض العنف والتخفيف من آثاره. وحثت الاهتمامات الاستراتيجية المنظمات غير الحكومية على الاندماج فى العمليات الحكومية لتوفير الخدمات وعلى القيام بالدور الرئيسى المنوط بها فى مجالات مثل استحداث نظم انتخابية ودعم الأحزاب السياسية وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان وبناء نظام قضائى أكثر عدلا.

إلا أن الشىء اللافت للنظر بشأن برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى جنوب إفريقيا بعد انتخابات عام ١٩٩٤ هو استمرار نفوذ الشراكات مع منظمات المجتمع المدنى التى وجدت خلال مرحلة الكفاح ضد الفصل العنصرى. وإجمالا، واصلت الوكالة دعم المنظمات التى كانت تدعمها فى السابق. ومع ذلك، فقد تغير المناخ تغيرا كبيرا متطلبا توجهات جديدة لمساعدة منظمات المجتمع المدنى، مثل التعددية. فما كانت تحتاجه جنوب إفريقيا هو دعم منظمات المجتمع المدنى التى يمكنها أن تواصل المساهمة فى دعم الديموقراطية بمساندة دعاة الديمقراطية ومقدمى الخدمات وجهات الرقابة العامة. ويبدو أن الوكالة لم تفطن إلى أن منظمات المجتمع المدنى نفسها كانت تتمسك بعلاقاتها القديمة؛ وأنها سعت إلى التماس أدوار جديدة فى عصر ما بعد الفصل العنصرى. وبدلا من ذلك، ظهر أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كانت قلقة بشأن الحصول على اعتراف سياسى والاستمرار فى البقاء فى السجل الطيب للحكومة، فى ذات الوقت الذى تقنع فيه شركاءها من منظمات المجتمع المدنى بأنها تقف تماما إلى جانبهم. ولم يكن من المستغرب أن يرى

الكثيرون أن هذا النهج كان بلا ريب نهجا أخرق، وبدا أن الوكالة تقف دائما فى موقف الدفاع وتحاول استرجاع الصورة التى أصابها التلف، إن لم يكن مصداقيتها.

وعليه، ما الذى باستطاعة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن تفعل غير ذلك؟ بادئ ذى بدء، ينبغى أن يكون هناك تمييز واضح بين تقديم الدعم للحكومة فى مواجهة تقديم الدعم لمنظمات المجتمع المدنى، فى مقابل الخيار الآمن بدعم الشراكات الاستراتيجية بين منظمات المجتمع المدنى والحكومة. وعلاوة على ذلك، ليس هناك مبرر حقيقى لتقديم دعم استراتيجى لمنظمات المجتمع المدنى التى ينبغى أن تحصل مسبقا من خلف الكواليس على موافقة روتينية من الحكومة. إن مثل هذا ينتج عنه الكثير من المناورات السياسية. فينبغى على قدر الإمكان ألا يكون للحكومة رأى فيمن يحصل على الدعم فى المجتمع المدنى. ولكن هذا هو مكمن الصعوبة: فالمطلوب بإلحاح هنا هو موقف محايد نحو منظمات المجتمع المدنى. فهناك حاجة ملحة للابتعاد عن موقف دعم منظمات المجتمع المدنى سواء القريبة جدا من الحكومة والتى يهيمن عليها المؤتمر الوطنى الإفريقى أو التى تعارضها بشدة. وبغض النظر عن منظمات المجتمع المدنى اليسارية واليمينية، هناك أطراف مهمة تشترك فى التضامن الحاكم وتؤيد الديموقراطية بقوة. وفوق كل هذا، ينبغى على الجهات المانحة أن تعود إلى الخريطة وتعيد اكتشاف المجتمع المدنى الحقيقى جماهيرى القاعدة، الذى ليس له صوت حقيقةً، والذى أصبح نسيا منسيا فى العملية، وأن تساعده على أن يصبح له صوت مرتفع ليفرض نفسه مرة ثانية على جدول الأعمال السياسى والاجتماعى الاقتصادى.

أما فيما يتعلق بفكرة إنشاء صناديق استئمانية ومنح كوسيلة لجعل منظمات المجتمع المدنى أكثر استدامة، فهناك مرة أخرى حاجة للابتعاد عن دعم قلة من منظمات مجتمع مدنى مختارة و«آمنة». ويظل التحدى هو كيفية الوصول إلى منظمات غير حكومية متنوعة تتضاءل مواردها بسرعة.

الخلاصة

فى حين ظل دعم الجهات المانحة للمجتمع المدنى والسياسى سمة لسياسة جنوب إفريقيا لمدة طويلة، كان من الواضح أن طبيعة المعونة السياسية الأجنبية قد تغيرت تغيرا كبيرا فى التسعينيات. لقد كان من السهل تماما على الجهات المانحة دعم المجتمع المدنى والمجتمع السياسى ضد الفصل العنصرى؛ إذ كان يمكن بسهولة التمييز بين الأشخاص الطيبين أو المناهضين للفصل العنصرى من غير الحكوميين، والأشرار فى نظام الفصل العنصرى. وبعد عام ١٩٩٤، لم يعد هناك أشرار؛ فقد أصبح الآن كل من الدولة التى أعيد بناؤها والمجتمع المدنى يقفان فى الجانب الطيب. وحل محل المعونة السياسية الأجنبية التى تدعم

الجهود الرامية إلى تطويق دولة البيض، نظام للمعونة يدعم الدولة الديموقراطية الجديدة التى يديرها السود. وفى حين كانت منظمات المجتمع المدنى هى المستفيد الوحيد من المعونة السياسية الأجنبية قبل عام ١٩٩٤، فقد اضطرت بعد تحقيق الديموقراطية إلى تقاسم الغنائم مع الدولة الجديدة. وأثار هذا الواقع الجديد مجموعة من التعقيدات والانقسامات الثنائية التى كانت تتسم بها. وكان من المتوقع أن تقوم منظمات المجتمع المدنى بأعمال أكبر كثيرا بدعم أقل كثيرا من الجهات المانحة. كما زادت أيضا المنافسة فيما بين منظمات المجتمع المدنى من أجل الفوز بأكبر قطعة من كعكة المعونة الصغيرة. بل لقد كانت النتيجة المترتبة على ذلك التى تسبب فيها هذا التوازن الجديد للقوى هو أنه بينما تدعى منظمات غير حكومية كثيرة أن لها صلات وثيقة بالمجتمعات المحلية والدوائر الانتخابية الجماهيرية، وجماهير القاعدة العريضة، فقد أصبح الكثير منها منفصلا عن هذه الجماهير وأعادت تكوين نفسها على أنها فئات ذات أصول نبيلة من أجل أن تحظى بموافقة الجهات المانحة. وظهر نوع جديد من منظمات المجتمع المدنى فى عصر ما بعد الفصل العنصرى، يتسم بأن أعضاءها أقلية ومن النخبة. وتقوم على إدارة المنظمات غير الحكومية الجديدة حلقة صغيرة من القادة يمضون مزيدا من الوقت فى تلميع أنفسهم والعمل على جذب مزيد من الموارد التى تتضاءل بسرعة لضمان بقائهم بدلا من القيام بكافة الأعمال المهمة على المستوى الجماهيرى. ومن ثم، ففى حين يتحدث الكثيرون عن التعبير عن من لا صوت لهم، فإنهم فى الحقيقة يعبرون عمن أصبح صوتهم مسموعا بالفعل. ومن المحتمل أن يصبح هذا النمط أكثر شيوعا فى الشهور والسنوات القادمة، حيث تبدأ الجهات المانحة فى تقليل أنشطتها فى جنوب إفريقيا وتعد لغلق المتجر. وباختصار، فإن الاعتماد على معونة الجهات المانحة الخارجية لم يهيئ منظمات المجتمع المدنى للاعتماد على نفسها. ولم تهيئ كذلك الجهات المانحة الخارجية منظمات المجتمع المدنى لمثل هذه النهاية من خلال أخذ مسألة الاستدامة بجدية كافية. إن محاولات بناء الاستدامة اليوم جد قليلة ومتأخرة كثيرا. ولسوف يكون انسحاب الجهات المانحة بمنزلة كارثة على منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا. وفى حين أنه فى معظم البلدان الإفريقية الأخرى تشكل المعونة الثنائية بين حكومة وحكومة الجزء الأكبر من حزم المساعدة الخارجية، فقد كانت المعونة السياسية الأجنبية لمنظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا تمثل لفترة طويلة جزءا كبيرا مغالى فيه من حزم المعونة.

لقد كان الهدف الرئيسى للمعونة السياسية الأجنبية المقدمة إلى جنوب إفريقيا هدفا سياسيا واستراتيجيا بشكل واضح: فقد سعت إلى المساعدة على الإطاحة بنظام الفصل العنصرى وإحلال نظام ديموقراطى بدلا منه. وكان دعم المجتمع المدنى والسياسى فى جنوب إفريقيا وسيلة لتحقيق هذه الغاية. فقد ذهبت المعونة السياسية الأجنبية إلى كل من

المجتمع المدنى والسياسى نظرا لأن الجهات المانحة كانت فى الغالب مضطرة لأن تسلم بأن المجتمع فى جنوب إفريقيا كان مسيسا للغاية نتيجة لآلة القمع لنظام الفصل العنصرى. ولم يكن باستطاعة منظمات المجتمع المدنى أن تكون فعالة فى تحقيق التحول ما لم تتلق الدعم من المجتمع الدولى للجهات المانحة. ولهذا، فمن المتصور أنه بدون الدعم المتواصل لمنظمات المجتمع الدولى، لم يكن لها أن تنجح فى تقديم المساعدة لدعم الديموقراطية الشابة فى جنوب إفريقيا.

ولا ريب أنه كان من السهل على الجهات المانحة أن تقدم المعونة السياسية الأجنبية إلى هيئات المجتمع المدنى والمجتمع السياسى فى الماضى لأن كليهما كان ممتلئا نشاطا وحيوية ومتيقظا لاغتنام الفرصة. وحتى فى قمة قمع الفصل العنصرى، تمكنت الجهات المانحة من توزيع المعونة على المنظمات بسرعة وسرية. وفى عصر ما بعد الفصل العنصرى، إنه أصعب بكثير على الجهات المانحة أن تعطى؛ ولكن ينبغى أن يكون هذا سببا أقوى لها لكى تدرك أنه من الحتمى أن تعطى منظمات المجتمع المدنى. والسؤال هو: أى مجتمع مدنى تفضل أن تحتضنه؟

وبدون منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا، فإن الديموقراطية الشابة كان يمكن أن تغدو أكثر هشاشة مما هى عليه الآن. فقد شغلت منظمات المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا نفسها طوال عقود بديموقراطية متدرجة وناضلت من أجل ذلك. وقد وضعها هذا فى وضع جيد مع تآخى الجهات المانحة الأجنبية، التى تألفت فى معظمها من ديموقراطيات ليبرالية. والمطلوب الآن أن تحول منظمات المجتمع المدنى تركيزها على أكثر الجوانب الجوهرية ديموقراطية مثل المساعدة على ضمان مشاركة جماهير المجتمعات المحلية. ولهذا، فهذه دعوة للجهات المانحة لكى تعيد التفكير فى الحاجة إلى استمرار انخراطها فى جنوب إفريقيا، بينما تنظر بجدية فى طرق للمساعدة على ضمان استدامة منظمات المجتمع المدنى. وهى دعوة أيضا للارستقراطيين من غير الحكوميين إلى أن يكونوا أقل اتساما بالطابع المدنى وأن يكون لهم دور أكبر فى المجتمع.

ملاحظات

١ - Michael Bratton and Chris Landsberg, "From Promise to Delivery: Official Development Assistance to South Africa, 1994-98," تقرير بحثى رقم ٦٨، سلسلة السياسة الخارجية، قام بتمويله مؤسسة فورد ومؤسسة ماك أرثر (Johannesburg: Centre for Policy Studies, March 1999), p. 3. وقد قام مركز التعاون الدولى بنشر النسخة الأصلية لهذا البحث (New York: Lynne Rienner Publishers,2000).

٢ - إن مصطلحى «مجتمع مدنى» و «مجتمع سياسى» واستخداماتهما مقتبسة من Peter M. Lewis, "Civil Society, Political Society and Democratic Failure in Nigeria," in Interna-

tional Human Rights Law Group, "Using Community-based Mobilisation Strategies to Effect Change in Nigeria," Compilation of papers, Accra, Ghana, May 6-8, 1998.

٣ ـ من أجل موجز تفصيلي عن المساعدة الأجنبية لحركات التحرير والكفاح، انظر Scott Thomas, *The Diplomacy of Liberation: The Foreign Policy of the ANC since 1960* (London: Tauris Academic Studies, 1996).

٤ ـ المصدر السابق.

٥ ـ بعض المعلومات عن الحركة الديموقراطية الجماهيرية ومنظمة الشعب الآزاني مأخوذة من Hennie Kotze and Anneke Greling, *Political Organisations in South Africa: A-Z,* (Capetown: Tafelberg, 1994) طبعة منقحة.

٦ ـ بينما شجعت حركة وعي السود فكرة أن السود في جنوب إفريقيا يمكنهم تحرير أنفسهم، وليس الرجل الأبيض، اعتنقت منظمات الميثاقيين الفكرة المثالية القائلة بأن «جنوب إفريقيا تنتمي إلى كل من يعيش فيها، سود وبيض» كما أعلن ميثاق الحرية. وبهذا، كان الميثاقيون غير عنصريين في معتقداتهم.

٧ ـ Tom Lodge, Bill Nasson, et al., All, Here, and Now: Black Politics in South Africa in the 1980s, Ford Foundation Series "South Africa: Time Running Out" (Cape Town: David Philip, 1991), pp. 47 ff.

٨ ـ بالنسبة للجنة الوطنية لأزمة التعليم، انظر Kotze and Greyling, Political Organisations in South Africa.

٩ ـ لمناقشة أعمدة الكفاح، انظر المساهمات المقدمة من Cheryl Carolus, Jeremy Cronin, Azhar Cachalia, and Titus Mafolo in International Human Righs Law Group, "Nigeria-South Africa Consultative Meeting," Workshop proceedings, Johannesburg, September 27-29, 1996 (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group, 1996).

١٠ـ انظر "Phases of Mass Mobilisation in South Africa," in International Human Rights Law Group, "Report of the Nigeria-South Africa Consultative Meeting."

١١ـ بالنسبة للأمم المتحدة وجنوب أفريقيا، انظر Chris Landsberg, *Exporting Peace? The UN and South Africa,* vol. 7, no. 2, International Relations Series (Johannesburg: Centre for Policy Studies, October 1994).

١٢ـ بشأن المساعدة الانمائية الدولية لجنوب إفريقيا، ولا سيما من الاتحاد الأوروبي، انظر Chris Landsberg,"An Overview of International Development Cooperation with South Africa" (paper commissioned by the German Development Association, Pretoria, June 1997, p. 16. انظر أيضا "Agreed Minutes, Annual Consultations on Development Co-operation between South Africa and the EU on the European Programme for Reconstruction and Development" (Pretoria: International Development Co-operation, Department of Finance, March 25-26, 1998).

١٣- Chris Landsberg, "Directing from the Stalls? The International Community and South Africa's Negotiating Forum," in Steven Friedman and Doreen Atkinson, eds., *The Small Miracle: South Africa's Negotiated Settlement* (Johannesburg: Ravan Press, 1994), p. 281.

١٤- من أجل نظرة شاملة على هذا، ارجع إلى الخلاصات الوافية للمشاورات السنوية بين حكومة جنوب إفريقيا والجهات المانحة الخارجية التى تمت فى عام ١٩٩٤. ويجرى الاحتفاظ بالخلاصات الوافية بواسطة الإدارة الرئيسية، التعاون الدولى الإنمائى فى الإدارة المالية، بريتوريا.

١٥- الاقتباسات التالية مأخوذة من "International Development Co-operation: Compendium of Agreements between South Africa and Certain Countries Regarding Development Assistance" (Pretoria: Department of Finance, August 1, 1995).

١٦- Julie Hearn, "Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana and Uganda, "Discussion Paper no. 368 (Sussex: Institute for Development Studies, 1999), p. 22.

١٧- Chris Landsberg and Cedric de Coning, "From 'Tar Baby' to Transition: Four Decades of US Foreign Policy towards South Africa," vol. 8, no. 6, *International Relations Series* (Johannesburg: Centre for Policy Studies, March 1995), p. 7.

١٨- USAID-South Africa, *Concept Paper* (Pretoria: USAID-South Africa Mission, March 1993).



الباب الثالث

آســـيا



٥

الديموقراطية باعتبارها تنمية: حالة تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى فى آسيا

ستيفن ج. جولب

تعتمد الآراء حول الربط بين مساعدة المجتمع المدنى وتشجيع الديموقراطية فى آسيا اعتمادا كبيرا على أين يعمل المرء؟ وفى واشنطن، حيث يبرر مؤيدو معونة المجتمع المدنى تكلفة هذا العمل بإعلانهم أنه يبنى الديموقراطية وحكم القانون، يتوقف تقييم جهود المعونة فى كثير من الأحيان على التقدم الشامل لدولة آسيوية بعينها فى هذه الجوانب. وفى رأى آخر أكثر واقعية، تتطلع منظمات غير حكومية آسيوية تتلقى معونة أمريكية إلى تحقيق تقدم فى صدد سياسات محددة، أو ممارسات محددة، أو مجموعات محددة من السكان. وبدلا من ذلك الإعلان «نقوم ببناء الديموقراطية» أو «ندعم المجتمع المدنى»، يتحدثون عن أعمال لدعم قوانين ضد الاغتصاب أو لتحسين معيشة المزارعين. وقد يتعاون العاملون فى هذه المنظمات مع الدولة إلى المدى المستطاع، ولكنهم أيضا يتحدون الحكومة أو المصالح المكتسبة ويتحملون فى سبيل ذلك مخاطر شخصية كبيرة، وتصل فى بعض الأحيان إلى حد الموت فى سبيل قيامهم بذلك. وقد تكون المرتبات المرتفعة نسبيا التى تدفعها الجهات المانحة لبعض موظفى المنظمات غير الحكومية هى الدافع لذلك، إلا أن الكثيرين يقومون بتقديم الخدمة بتضحية كبيرة ويخاطرون بصورة منتظمة بالذهاب إلى الأحياء الفقيرة كريهة الرائحة أو المناطق الريفية المعزولة، ويتحملون من المشقة ما ينأى عنه كل من موظفى الحكومة ومنتقدى مساعدة المجتمع المدنى من الغربيين الذين يقيمون فى أماكن مريحة. وتنتهج منظمات غير حكومية آسيوية كثيرة منهج التنمية بالمشاركة الذى يتعامل مع

الاحتياجات الكبرى للناس في المجتمعات قيد المناقشة: الأمن المادى في بعض الأحيان، والتقدم الاجتماعى الاقتصادى فى معظم الأحيان، بل وحتى خليط من الاثنين. وكثيرا ما تتم أعمالهم في حلقات متصلة من الديموقراطية والتنمية.

ويسوق هذا الفصل الحجج التى تؤيد المنظور الأكثر واقعية للمنظمات غير الحكومية الآسيوية بشأن مساعدة المجتمع المدنى، وزيادة الدعم الأمريكى لهذه المنظمات. وتركز المناقشة على الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نظرا لأنها تدعم بشكل محدد المجتمع المدنى الذى يعمل تحت عنوان الديموقراطية وحسن الإدارة ولأنها أكبر جهة مانحة أمريكية نشيطة فى آسيا. ونتيجة لضغوط الكونجرس والضغوط الداخلية من أجل إظهار حدوث تغيير كبير، تضع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أهدافا تتسم بالطموح الزائد. وتمول الوكالة الكثير من الأعمال الجيدة فى المجتمع المدنى. إلا أن متطلباتها البيروقراطية مرهقة، وتصبح جهود الوكالة الحثيثة من أجل تحقيق النتائج سعيا وراء ما هو كامل، وهو ما يمكن أن يكون عائقا أمام إنجاز ما هو جيد.

وينظر هذا الفصل بصورة مواتية إلى تقديم المساعدة من أجل دعم الممارسات الديموقراطية مثل التوعية المدنية والمناصرة. بيد أن هذه الممارسات تجرى على نحو أفضل عندما تكون أطرا حول قضايا ترضى المصالح الذاتية المشروعة للمواطنين الآسيويين الذين لا يشاركون بغير ذلك فى الإدارة إلا قليلا ولا يستفيدون من التنمية كثيرا. وباستثناء الإطاحة الدرامية بالدكتاتوريين أو ما نشأ عنها من انتخابات انتقالية، فإن العمل الموجه نحو قضايا معينة يدفع المشاركة قُدُما بأكثر مما تعمل الأصوات العالية التى تنادى بمفهوم أوسع نطاقا للديموقراطية.

ومن ثم، فإن التحليل هنا يميز بين المساعدة من أجل الديموقراطية بشكلها العام والديموقراطية بشكلها الخاص. فالمساعدة التى توجه نحو النظم الرسمية للحكم - الديموقراطية بشكلها العام - تحاول أن تجعل الانتخابات والسلطة القضائية والتشريعات والأحزاب السياسية والمؤسسات والممارسات الديموقراطية الجوهرية الأخرى تؤدى عملها بصورة تنطوى على المسئولية، والمساءلة، والفعالية. وهدفها هو النجاح على المستوى الوطنى، فى تحقيق تقدم شامل بشأن الديموقراطية وحكم القانون. فهى ذات طبيعة عملية وذات ناتج محايد بشكل كبير. إن نتائج انتخابات ما أو تصويت فى البرلمان أو مداولات قضائية ليست بذات بال، طالما أن العملية تظهر للعيان على نحو ملائم. وتدعم مساعدة الديموقراطية بشكلها العام المناصرة من قبل المنظمات غير الحكومية. ولكنها لا تعبأ كثيرا بما إذا كانت المنظمات غير الحكومية تربح معارك السياسة، اللهم إلا إذا كانت الانتصارات تعد مؤشرات على قدرة أكبر فى مناصرة السياسة.

وعلى النقيض من ذلك، فإن المساعدة التى تميل نحو دعم «الديموقراطية بشكلها الخاص» تهدف فى جزء منها إلى تحقيق تقدم اجتماعى اقتصادى للسكان المحرومين، وإلى التأثير، فى أى حال، على سياسات وممارسات محددة وعلى قطاعات معينة من السكان. وهى تختلف عن كثير من أعمال التنمية السائدة (الصحة أو تعزيز سبل العيش، على سبيل المثال) من ناحية أن الوسائل التى تستخدمها - حشد المجتمعات المحلية، والمساعدة القانونية، ووسائل الإعلام، والمناصرة، والتوعية المدنية - هى خيوط مهمة فى نسيج ديموقراطيات كثيرة قوية. أى، أنها لا تعلم المزارعين كيفية تعظيم غلة المحاصيل ولا تعلم الأمهات كيف يحافظن على أطفالهن من أمراض الطفولة. ولكنها يمكن أن تساعد المزارعين على وضع حقوقهم فى الأرض موضع التنفيذ أو تساعد النساء على حماية صحتهن وصحة أطفالهن من خلال مكافحة العنف المنزلى. وفى بعض الأحيان تبنى جهود «الديموقراطية بشكلها الخاص» فوق العمل الإنمائى العام: فالنساء اللائى انتظمن أولا حول احتياجات تنظيم الأسرة، على سبيل المثال، أصبحن أكثر قدرة على معرفة حقوقهن.

وفى حين كون المشاركة المدنية، هدفا لكل من نوعى مساعدة الديموقراطية، إلا أنها ليست ناتجا محايدا فى الديموقراطية «بشكلها الخاص». فهى تختلط غالبا مع التقدم الاجتماعى الاقتصادى. والديموقراطية بهذا المعنى هى إلى حد كبير مادة كل من عملية التنمية العادلة ونواتجها.

وقد يحدث تداخل بين نوعى تشجيع الديموقراطية. فالمنظمات غير الحكومية التى تسعى لدخول النساء إلى الهيئة التشريعية قد تكون فى ذهنها سياسات جوهرية محددة، وليس مجرد إجراء الانتخابات. وقد تُعرِّف الجماعات التى تحارب الفساد نفسها فى إطار مشكلة تداعيات الديموقراطية العامة، أو قد ينصب تركيزها على قضايا البيئة، أو المساواة بين الجنسين، أو الإصلاح الزراعى فى الوقت الذى تعالج فيه الكسب غير المشروع. وقد تؤدى مناصرة الديموقراطية «بشكلها الخاص» إلى حدوث تغيير على المستوى الوطنى، فى سياسات الحكومة والتعيينات فى الوظائف على سبيل المثال. ويمكن أن تعمل مساعدة الديموقراطية «بشكلها العام» على مستوى المجتمع المحلى لحث المواطنين على الضغط من أجل أداء حكومى جيد. وتستخدم الأولى وسائل ديموقراطية لتحقيق أهداف تنموية مثل الصحة الجيدة للنساء وتحقيق دخول أعلى فى الريف وإسكان حضرى أفضل، فى الوقت الذى تقدر فيه مشاركة السكان المعنيين لتحقيق هذه الأهداف. وتؤيد الأخيرة المنظمات غير الحكومية العاملة فى التنمية اقتناعا منها بأن المجتمع المدنى عنصر حاسم فى تحقيق ديموقراطية نابضة.

وبالرغم من التداخل الكبير، فمن المهم التمييز بين نوعى تشجيع الديموقراطية. والقيام بذلك يعزز من تقدير مساعدة الديموقراطية «بشكلها الخاص» فى آسيا. وأفضل الطرق لتحقيق تقدم فى كل من التنمية والديموقراطية - كما يتبين ذلك، مرة أخرى، من تأثيرها

على سياسات وممارسات محددة وقطاعات معينة من السكان، وليس التحول الوطنى - تتضمن فى الغالب، إرضاء اهتمامات السكان الملحة فى حياتهم اليومية. وعادة ما تكون استجابة النساء اللائى يتعرضن للعنف ومزارعى الكفاف والباعة الجائلين وسكان المناطق العشوائية فى الحضر للدعاوى المتعلقة بمصالحهم الذاتية المشروعة أفضل كثيرا من استجابتهم للدعاوى المتعلقة بالروح الديموقراطية. فقد يهتمون كثيرا بمفاهيم مهمة مثل الديموقراطية، وقد يتحركون للعمل فى أوقات التحول الوطنى الحاسم. ولكن بمجرد أن تتبدد سحب الدخان وتعود احتياجاتهم الشخصية لتفرض نفسها من جديد، فمن المحتمل بدرجة أكبر أن يقوموا بالتحرك عندما يرون المفاهيم الكبيرة من زاوية ارتباطها بظروفهم الخاصة. وبلغة التنمية، يكون دافعهم «الاحتياج المحسوس».

والاهتمام بالديموقراطية «بشكلها الخاص» بدرجة أكبر يمكنه أن يزيد من إدراك مقدمى المعونة لكيفية الدعم والبناء على أساس الأعمال الإنمائية المألوفة فى ميادين مثل الصحة والسكان وسبل العيش والبيئة. إن الربط بين العمل الديموقراطى والعمل الإنمائى موجود بالفعل بدرجة محددة. والتحدى هو استكشاف مزيد من الإمكانات ووضع استراتيجيات لتقوية الروابط المفيدة.

إن الاصرار على المفهوم المغالى فيه لمساعدة الديموقراطية «بشكلها العام» مضلل بل وحتى غير مثمر. فهو يثير توقعات غير واقعية فى كثير من الحالات التى تسعى فيها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ووكالات تمويل أخرى ومنظمات وسيطة وجماعات السكان الأصليين إلى تحقيق تقدم من أجل ديموقراطية «بشكلها الخاص». ومرة أخرى، فإن الأمرين لا يستبعدان الواحد منهما الآخر بشكل متبادل، فالعمل من أجل الديموقراطية «بشكلها العام» مشروع ومهم. بيد أن، هناك الكثير ليقال عن الأمانة الثقافية، ولا سيما عندما توائم نفسها مع الفاعلية المؤسسية. إن لمساعدة الديموقراطية تأثيرا وطنيا على القوانين والسياسات والتعيينات فى المستويات العليا - فى مجال البيئة، على سبيل المثال. ولكنها عادة لا تجعل العمليات والمؤسسات فى بلد ما أكثر ديموقراطية إلا إذا انتهجت سبلا أكثر تدرجا وخاصة بقضايا محددة - وهذا يكفى ليكون إنجازا يستحق النضال من أجله.

ولا يحاول هذا الفصل إيجاز المجتمعات المدنية الآسيوية فى تنوعها الهائل أو التوصل إلى استنتاجات سريعة حول آثار المعونة الأجنبية على نصف البشرية. ولكنه، بدلا من ذلك، ينعم النظر فى البرامج كل على حدة للتوصل إلى القيمة الحقيقية لمعونة المجتمع المدنى عندما يتم فهمها عن قرب. بالطبع، ينبغى أن تحسب قرارات الجهات المانحة الاحتياجات المجتمعية الضرورية والقوى والظواهر، إلا أن ذلك لا يمثل سوى جزء فقط من لغز البرمجة - وهو فى بعض الأحيان ليس أهم جزء. فالجهات المانحة لا تمول حاجات وقوى وظواهر؛ إنما تمول مؤسسات وأفرادا وفرصا.

ومن ثم، يلقى هذا الفصل الضوء على معونة المنظمات الموجودة فى الولايات المتحدة المقدمة إلى برامج محددة فى أماكن محددة فى لحظات تاريخية محددة. فهو أولا، يدرس الحالات التى حقق فيها دعم المجتمع المدنى نتائج ذات قيمة. ثم ينظر فى تدفق المساعدة من أجل الديمقراطية وحسن الإدارة التى يرمز لها بمنهج «الديموقراطية بشكلها العام» الذى ثبت أنه مثير للمشكلات فى آسيا: المعونة المقدمة إلى مؤسسات الحكومة المركزية. وتركز المناقشة على الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ولكنها تنظر أيضا فى العمل الذى تدعمه الجماعات الأمريكية الأخرى: مؤسسة فورد، التى تستخدم معونتها الخاصة للعمل باستقلال تام عن الحكومة الأمريكية؛ مؤسسة آسيا، التى تتلقى تمويلا من مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومن خلال باب فى ميزانية وزارة الخارجية، وكذلك من جهات مانحة خارج الحكومة الأمريكية؛ والفريق الدولى المعنى بقانون حقوق الإنسان، الذى يتلقى الدعم من كل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومن جهات مانحة أخرى. ولا يدرس هذا الفصل المعونة المقدمة إلى المجتمع المدنى من أطراف غير أمريكية مثل الجهات المانحة الثنائية الأوروبية، بالرغم من أن الاستنتاجات التى تم التوصل إليها يقصد منها أن تكون قابلة للتعميم.

وتظهر الاستنتاجات أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يمكنها أن تستجيب بصورة أفضل إلى الفرص والقيود من خلال تهذيب الطريقة التى تمضى بها فى أعمالها. وتعلمنا الخبرة أنه ينبغى لها بصفة عامة أن تدعم مبادرات «الديموقراطية بشكلها الخاص» أكثر من «الديموقراطية بشكلها العام»؛ والمنظمات غير الحكومية للسكان الأصليين أكثر من المؤسسات الحكومية؛ والمشروعات المرنة المتجددة بدلا من المشروعات الجامدة المصممة مسبقا. وفوق كل هذا، فإنه يتعين عليها أن تربط الديموقراطية بالتنمية وبالحياة اليومية الصعبة للناس. ولإنجاز كل هذا، يجب عليها أن تعيد التفكير فى بعض استراتيجيتها وأن تسهل عملياتها البيروقراطية وأن تقترب أكثر من الناس فى البلدان التى لم تتحول إلى الديموقراطية بشكل كامل والتى تقول إنها تود الاستفادة.

فى صحبة المنظمات غير الحكومية

حضانات الابتكار، مصادر النسخ المطابقة

إن أحد الأسباب التى تجعل الجهات المانحة توجه الدعم إلى المنظمات غير الحكومية هو أن هذه المنظمات حضانات للابتكار والإصلاح. كما أنها غالبا ما تتميز بالمرونة وروح الابداع والإخلاص والاستقلال وهو ما تفتقر إليه المؤسسات الحكومية. وفى مجال دعم التشريعات، فإن دعم مركز تطوير التشريعات، وهو منظمة غير حكومية فلبينية، قد نتج عنه

بناء قدرات الهيئة التشريعية العليا التى كانت أكثر فعالية وتسمح للمجتمع المدنى بأن تكون له مدخلات فى عملية الإصلاح أكثر مما يسمح به نهج حكومى بحت. وقد عمل المركز كمصدر لجهود ذات صلة فى أماكن أخرى فى آسيا.

لقد دعم التمويل الذى قدمته مؤسسة آسيا ومؤسسة فورد لمركز الفلبين لصحافة التحقيقات عملية كتابة تقارير مبتكرة عن عدد وفير من القضايا. وكانت التقارير فى الغالب أفضل نوعية مما أنتجته صحف الإثارة فى البلاد وكانت أشد تأثيرا على المجتمع. فعلى سبيل المثال، استقال قاض فى المحكمة العليا بعد يوم من إصدار المركز وثيقة تبين أنه سلك مسلكا غير أخلاقى. وساعدت تقارير أخرى، بالاشتراك مع منظمات للمناصرة غير حكومية فى عام ١٩٩٢، على وقف تعيين عضو فى الكونجرس فى منصب موظف البيئة الأعلى فى البلاد لأن له علاقات بصناعة قطع الأخشاب غير المشروعة. وكان المركز إلى حد ما نموذجا لمبادرات مماثلة فى تايلاند ونيبال. ومع ذلك، فإن المركز لم يحظ بتقدير الجميع لمواقفه؛ حيث تم التحرش ببعض كتاب المركز، بل إنهم حتى تلقوا تهديدات بالموت.

ولا يجوز لأى من مركز التنمية التشريعية أو مركز الفلبين لصحافة التحقيقات أن يدعى أن الديموقراطية فى الفلبين عموما أقوى بفضل أعماله هو. وما يمكن أن ينسب لهما من فضل إنما هو محدود ولكنه مهم بالنسبة لإصلاح «الديموقراطية بشكلها الخاص» فى العمليات والقرارات الحكومية وكذلك المساهمة فى أهداف التنمية المهمة (والأكثر وضوحا التشريعات الخاصة بالمساواة بين الجنسين لمركز التنمية التشريعية والسياسات والممارسات البيئية لمركز صحافة التحقيقات).

وفى بنجلاديش، لعبت المساعدة المقدمة من مؤسسة آسيا ومؤسسة فورد والوكالة النرويجية للتعاون الدولى دورا حيويا فى تطور رابطة ماداريبور للمعونة القانونية، وهى منظمة غير حكومية محدد لها المنطقة الريفية التى تعمل فيها بصفة رئيسية، حيث تخدم قطاعا من الجمهور يصل إلى أكثر من مليون شخص. وتأتى الأهمية الكبيرة للرابطة من تطويرها لمخطط وساطة للتوفيق (مدعم بصورة انتقائية بجهاز التقاضى) اعتبر نموذجا لمنظمات غير حكومية أخرى فى جميع أنحاء البلاد ولمنظمات غير حكومية تقدم المعونة القانونية على النطاق القومى يقودها المدير التنفيذى لماداريبور. وقد دعمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية العديد من هذه النسخ المطابقة.

وتعمل ماداريبور ومنظمات غير حكومية أخرى فى بنجلاديش فى محيط اجتماعى قاس. فأكثر من نصف سكان بنجلاديش أميون وأكثر من الثلث «فقراء جدا» حسب معايير البنك الدولى، ويقع البلد فى أسفل مقياس برنامج الأمم المتحدة الإنمائى لمؤشرات التنمية البشرية. وأدى الافتقار إلى الموارد فى الحكومة وفيما بين المواطنين، مع عدم الكفاءة، والفساد، والإسراف، والمعاملة غير المنصفة للنساء، وتعذر فهم العمليات القضائية

(بالنسبة لمعظم البنجلاديشيين) إلى جعل المحاكم الملاذ الأخير للإنصاف. وبالرغم من أن حل المنازعات التقليدية يتم مجانا، وبكفاءة، ويمكن فهمه، فقد ابتلى أيضا بالفساد، بل والأسوأ، بالتحيز لنوع الجنس وكذلك بالجهل القانوني. وفى حين تعمل جهود وساطة المنظمات غير الحكومية على تحسين هذه المشكلات عميقة الجذور عوضا عن علاجها، فإنها تقدم للبنجلاديشيين المعدمين، ولا سيما النساء، قدرا من الاختيار لم يكن باستطاعتهم لولا ذلك الحصول عليه.

ولا تدعى المنظمات غير الحكومية فى بنجلاديش أنها تساهم فى تحقيق أهداف «الديموقراطية بشكلها العام» مثل حكم القانون الشامل أو التفعيل الكامل للديموقراطية. ومن ناحية أخرى، فإنه بالرغم من أن منهج مادارييور تجاه مشكلات عملائها صريح وموجه نحو القانون، إلا أنه لا ينبغى إغفال فوائد التنمية السائدة المحتملة. وبقدر ما تقوم المنظمة بالتصدى للعنف ضد المرأة، على سبيل المثال، فإنها تدفع للأمام بالأهداف الاجتماعية الاقتصادية التى تظهر دراسة للبنك الدولى فى عام ١٩٩٥ أن سوء المعاملة هذه تؤدى إلى تقويضها[١].

الاعتماد على الجهود الإنمائية السائدة

أوجزت المناقشة حتى الآن طرقا يمكن من خلالها أن تستفيد ميادين التنمية الاجتماعية الاقتصادية العامة من الجهود المبذولة الموجهة مباشرة نحو الديموقراطية. والعكس صحيح أيضا: فكثير من جهود الديموقراطية تعتمد على العمل العام فى مجالات الصحة والمعيشة والتعليم وميادين أخرى. فمثلا، تبين دراسة كلفت بها مؤسسة آسيا فى عام ١٩٩٥ للجهود التجريبية لدمج تنظيم الأسرة والخدمات القانونية فى بنجلاديش أن المجالين يمكنهما تبادل المنافع[٢]. وتوفر أنشطة المنظمات غير الحكومية التى تتناول الصحة الإنجابية والخدمات المرتبطة بها وسيلة يمكن من خلالها للعاملين تقديم التوعية للناس وتوفير المساعدة لهم فى القضايا القانونية.

وفى مجال ذى صلة، مولت مؤسسة آسيا خدمات التوفيق وخدمات قانونية أخرى تقدمها بانخت شيخة، وهى حركة نسائية قامت بحملات مهمة ضد التحيز لنوع الجنس واختلال القوة الذى تواجهه النساء فى منطقة جيسور فى بنجلاديش. ومع ذلك، فينبنى ما تحقق من نجاح قانونى للحركة على أساس من برامج استمرت لسنوات تتعلق بتعليم القراءة والكتابة والتنظيم والمعيشة والصحة لأعضائها. ويعتمد هذا بدوره على شجاعة مؤسسة بانخت شيخة والعاملين فيها، اللائى تحملن التحرش والتهديدات من الجماعات القانونية والسياسية والدينية.

لقد تردد صدى تجربة بانخت شيخة، سواء بجوانبها الطيبة أو السيئة، فى الهند. وقدمت مؤسسة فورد منحا إلى جمعية هنجاسارا هاكينا سانغا، الموجودة فى مقاطعة بنجالور، معونة للقيام بتدريب شبه قانونى للسنغات (وهى منظمات قاعدية تماما تستند

إلى المجتمعات المحلية التى تتألف من النساء) وإلى منظمات غير حكومية صغيرة موجهة نحو التنمية قامت بتنظيمها حول اهتمامات مثل تنظيم الأسرة أو الحصول على الائتمان. وأفادت عضوات السنغات أن الجمع بين التنظيم ومعرفة حقوقهن ساعدهن على مكافحة العنف المنزلى فى مجتمعاتهن، وعلى التفاوض، فى حالات متقطعة فى غالب الأحيان، من أجل الحصول على أجور أعلى لعملهن فى مجال الزراعة. وكان من المستحيل عليهن مناقشة الحقوق ما لم يكن قد انتظمن من قبل حول موضوعات أقل إثارة للخلاف (وقد يواجهن بأنفسهن مقاومة فى المجتمعات التى تسودها مواقف متحفظة تجاه المرأة).

وبالمثل، يبنى مركز العدل الاجتماعى الموجود فى أحمد أباد الكثير من عمله القانونى على الجهود السائدة التى تقوم بها المنظمة الإنمائية الأم التى تتبعها أو الهيئات الأخرى. ومعظم العمل موجه نحو فائدة النساء والداليتس (وهو مصطلح مفضل عن الاسم المزرى «المنبوذين»). وقد حقق المركز انتصارات مهمة فى المحاكم فى قضايا من قبيل الحصول على مياه صالحة للشرب والحد من سلوك الشرطة السيئ. وأنه يدفع ثمنا لذلك؛ فقد هاجم الغوغاء مكتبا ميدانيا لتحديه المعتقدات الدينية وسعيه لتحسين وضع الداليتس.

وتقدم نيبال تنويعا آخر على هذه الألحان. فلم تزدهر المنظمات غير الحكومية إلا مع تحول البلد إلى الديموقراطية أوائل التسعينيات. وقد يطلق البعض على ذلك انفجارا تم تمويله بواسطة الجهات المانحة - حيث كان الكثير من المنظمات غير الحكومية التى ظهرت يتخذ مركزه فى كاتمندو وحدها، وكان الدافع وراءها دولارات الجهات المانحة أكثر من حب الغير، وكانت ملتفة حول شعارات الديموقراطية المنمقة بدلا من التنمية طويلة الأجل التى كانت فى أذهانهم. وفى السنوات الأخيرة، أقامت منظمات غير حكومية للسكان الأصليين وجودا لها خارج وادى كاتمندو. إلا أن العوائق الجغرافية ونهب المعونة الإنمائية فى الماضى ساهمت فى قيام بنية أساسية مادية ضعيفة، أعاقت اتصال المنظمات غير الحكومية فى كاتمندو بالمناطق النائية. واستمر تسلط العلاقات الاقتصادية التقليدية والمحسوبية السياسية. وأخيرا، وربما بسبب طبيعة الحركة الديموقراطية فى نيبال، فإن لمنظمات غير حكومية كثيرة انتماءات سياسية قوية.

واستجابة لهذه الظروف، بصورة جزئية، انتقل دعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الموجه نحو الديموقراطية فى نيبال فى السنوات الأخيرة بعيدا عن المنظمات غير الحكومية فى كاتمندو (وكذلك هيئات الحكومة المركزية والمحلية) وركز على برنامج تمكين النساء، القائم فى المناطق الريفية. ويسعى هذا الجهد إلى مزج جهود تعليم القراءة والكتابة، والمشاركة الاقتصادية، والحقوق القانونية وضمان تمثيل المرأة. وهو يعمل بالاشتراك مع المنظمات غير الحكومية الغربية والخاصة بالسكان الأصليين من مكاتب فى كاتمندو والمناطق النائية. وتعتمد المنظمات غير الحكومية بدورها على علاقاتها الحالية مع المنظمات المستندة إلى المجتمعات المحلية وجماعات النساء. ويرجع تاريخ بعض هذه الجماعات (من الرجال والنساء على السواء)، التى نظمها وسطاء بدعم من الجهات المانحة، إلى ما قبل نيبال الديموقراطية.

ومازال البرنامج أحدث من أن يحقق سجلا يضم أعمالا كثيرة. غير أن البحوث الميدانية التى تدعمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تشير إلى أن الأعمال الجماعية للنساء كان لها بعض التأثير، وخاصة فى مسألة إنتاج الكحول فى القرى وبيعه واستهلاكه وسكر الرجال علنا. قد لا يبدو فرض رقابة على الكحول من أهداف الديموقراطية. ولكن عند النظر إلى الكحول وكيف أنه ينحرف بموارد الأسرة النادرة عن وجهها ويفاقم من العنف المنزلى، يصبح قلق النساء مفهوما. وفى الوقت نفسه، فإن الثناء على البرنامج لابد أن يحد منه نقد طريقة الوكالة فى إدارته، وهو نهج يقيد قدرة البرنامج سيتم مناقشته فيما بعد.

إصلاح السياسة وتنفيذها

تؤثر المنظمات غير الحكومية على إصلاح السياسة والتنفيذ القانونى (أى، فرض إنفاذ القوانين الجديرة بالعناء) وبناء القدرات فيما بين الناس الذين تعمل معها. وقد ساعدت منظمات فلبينية عديدة تقدم الخدمات القانونية فى التسعينيات وبدعم من مؤسسة فورد ومؤسسة آسيا وجهات مانحة أخرى، على تحقيق تغيير إيجابى مهم فى الفئات الثلاث جميعها. وتطلق مثل هذه المنظمات على نفسها «مجموعات القانون البديل» وتنفذ ما تسميه «تنمية المعونة القانونية»، وتعمل مع السكان المحرومين بشأن قضايا التنمية، وتدفعها إلى ذلك فلسفة وأخلاق تختلفان عن فلسفة وخلق معظم المحامين الذين يسيطرون على قطاع المحاماة فى البلد. وتعمل مجموعات القانون البديل على الصعيدين الوطنى والجماهيرى وتضطلع بالعمل فى مجالات حقوق النساء، والبيئة، والإصلاح الزراعى، وإلغاء القيود على مشروعات الأعمال الصغيرة، ومجموعة أخرى من المسائل.

وتمشيا مع الاتجاه العام فى المجتمع المدنى فى الفلبين، شهدت السنوات الأخيرة زيادة التعاون بين مجموعات القانون البديل والحكومة المحلية والوطنية. وكجزء من التحالفات بين المنظمات غير الحكومية وروابط الجماعات التى تمثل المحرومين، قدم محامو مجموعات القانون البديل مساهمات مهمة فى معظم التشريعات الاجتماعية التقدمية والإصلاح القانونى المصاحب لذلك فى البلد خلال العقد الماضى، فيما يتعلق بالاغتصاب، والإصلاح الزراعى، والموارد الطبيعية، والإسكان الحضرى، والعديد من القضايا الأخرى. كما ساعدت تحالفات المجتمع المدنى هذه على صياغة عشرات النظم والقوانين التنفيذية وكذلك القوانين المحلية. بيد أن إنجازاتها لا تعد بأى حال عملا غير فذ، خاصة وأن مصالح النخبة مازالت تسيطر على السلطة التشريعية والسياسة فى الفلبين.

ويتضح قيمة عمل هؤلاء المحامين وحلفائهم بصورة أكبر من خلال عدسة «التنمية الديموقراطية بشكلها الخاص». لقد دعمت جهات مانحة مختلفة مجموعات القانون البديل تحت مسميات مختلفة: الديموقراطية وحسن الإدارة وحكم القانون والمجتمع المدنى والصحة الإنجابية والموارد الطبيعية، وهذا قليل من كثير. إن الخيط المشترك هو أن

مجموعات القانون البديل تعمل مع المنظمات غير الحكومية الإنمائية الموجهة نحو التنمية الاجتماعية الاقتصادية بشأن المشكلات التي يمكن وضعها في إطار كل من التنمية والديموقراطية. وبالرغم من أن الديموقراطية في الفلبين ربما تكون قد تراجعت على النطاق الوطني خطوة إلى الوراء عما كانت عليه في ظل الإدارة التكنوقراطية نوعا ما للرئيس فيدل راموس في الفترة ٩٢-١٩٩٨، واتجهت إلى سياسة أكثر ميلا إلى الوصاية التي انتهجها خلفه، جوزيف إسترادا، فإن المنظمات غير الحكومية ظلت قوة نابضة من أجل تحقيق التقدم في بعض المجالات (الإصلاح الزراعي وحسن التنظيم والإدارة المحليين، على سبيل المثال) ووسيلة لمقاومة العاصفة في مجالات أخرى (البيئة، مثلا).

في مواجهة كل الغرائب

في بعض الحالات، وبغض النظر عما تحقق أو لم يتحقق، فإن الحجة التي تبرر مساعدة المجتمع المدني هي أنها تدعم جماعات تحاول أن تفعل الأفضل بالنسبة لوضع سيئ. وتعتبر كمبوديا مثالا لذلك. فقد أباد نظام الخمير الحمر المروع (١٩٧٥-١٩٧٩) عن عمد جميع الجمعيات الدينية والمهنية والإعلامية والثقافية والمجتمعية التي وجدت حتى في أشكالها البدائية، وكذلك الكثير من أعضاء المنظمات. وجاءت الحكومات القمعية التالية فسمحت عن كره لمثل هذه الجماعات بالظهور، وكان ذلك غالبا بمساعدة أجنبية. أما اليوم، فإن المناخ الذي تعمل فيه المنظمات الطوعية يتراوح ما بين التسامح والخصومة، تحت أعين حكومة قامت بقتل أكثر من مائة من أعدائها خلال إعدادها لانقلاب عام ١٩٩٧.

وتساعد المنظمات غير الحكومية الكمبودية التي تمولها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (من خلال مؤسسة آسيا) في الحفاظ على شعلة الديموقراطية متوهجة في وسط القمع. وهي تقدم معلومات إلى المراقبين الدوليين لحقوق الإنسان في الخارج ومكتب بنوم بنه التابع لمركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. كما ساعدت على الإعلان عن إلقاء مواد كيميائية سامة من تايوان على الشواطئ الكمبودية. (أدى هذا الإعلان إلى حبس اثنين من نشطاء منظمة غير حكومية). وعندما حاولت الحكومة إعاقة تشكيل محاكمة دولية لمحاكمة قادة الخمير الحمر السابقين، قامت المنظمات غير الحكومية بجمع مئات الآلاف من التوقيعات على عرائض تطالب بمحاكمتهم أمام مثل هذه المحكمة. وفي ضوء تاريخ البلد والحكومة الحالية بشكل خاص، يعتبر جمع أسماء أو حتى التوقيع على وثيقة كهذه عملا شجاعا فريدا، وهو النوع المفتقد عادة في مناقشات واشنطن الموسعة بشأن المجتمع المدني. ويمكن أن تنسب نفس الشجاعة إلى ناشطي منظمة غير حكومية مثل الراحل نيلان تيروشلفام، مدير المركز الدولي للدراسات الأخلاقية في سري لانكا، الذي اغتاله الإرهابيون في عام ١٩٩٩ لتجرؤه على المطالبة بإلحاح بما يبدو حلما مستحيلا وهو المصالحة العرقية في بلاده.

كذلك يبين مشروعان للفريق الدولى لقانون حقوق الإنسان فى كمبوديا مزايا مساعدة المجتمع المدنى حتى عندما يكون المجتمع المدنى متهالكا. وقد قدم فريق العمل لحقوق الإنسان التابع للفريق المشورة ومعونة أخرى جعلت مجموعات حقوق الإنسان تقف على أقدامها وتباشر عملها. فقد ساعدت على تعليم أعضاء الفريق كيف يقومون بالتوثيق ووضع الاستراتيجيات والتنظيم ونشر المعلومات، وبخلاف ذلك كيفية القيام بعملهم. وأدخل مشروع الدفاع القانونى التابع للفريق الذى تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مفهوم الدفاع الجنائى فى نظام قانونى اعتاد إلقاء المتهم فى السجن ثم إلقاء المفتاح بعيدا بالمعنى الحرفى.

والمفارقة، أن إندونيسيا تلقت دعما جديرا بالملاحظة من الولايات المتحدة من أجل المجتمع المدنى. فعلى مدى سنوات كثيرة، دعمت فيها الحكومة الأمريكية نظام سوهارتو سياسيا ودبلوماسيا، ركزت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مساعدتها على المنظمات العاملة فى مجال المعونة القانونية والدفاع عن البيئة وحتى مناصرة حقوق الإنسان. وحتى اليوم، فإن المساهمات المقدمة إلى المنظمات الإندونيسية تجاوزت بكثير تلك المقدمة إلى نظيرتها الكمبودية التى تكاد تحتفظ بالشعلة متوهجة فحسب، بالرغم من أنها قد لا تصل إلى مستوى التطابق الذى نراه فيما بين المنظمات غير الحكومية للخدمات القانونية فى بنجلاديش أو التأثير على السياسة الذى مارسته جماعات الفلبين. إلا أن وجود مثل هذه المنظمات غير الحكومية بالفعل وتجميعها خبرة قيمة طوال سنين، جزئيا بسبب مساعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ربما يمكنها من القيام بدور رائد فى عصر ما بعد سوهارتو.

وتتجاوز نتائج معونة المجتمع المدنى نجاح منظمات غير حكومية معينة بشأن قضايا محددة. ففى بلدان مثل باكستان وسرى لانكا والفلبين وتايلند، دخل زعماء المنظمات غير الحكومية الخدمة الحكومية دون أن يفقدوا التزامهم بالخدمة العامة. وبنفس القدر من الأهمية، بدأ الأشخاص الذين ساعدتهم المنظمات غير الحكومية المدعمة من الولايات المتحدة فى التنظيم والتدريب يدخلون المستويات الدنيا للحكومة المحلية فى الفلبين والهند وفى أماكن أخرى من آسيا. ولهذا، فإن التأثير على الحكومة لا يأتى من المناصرة الخارجية فحسب، بل يأتى أيضا من المشاركة من الداخل.

تأثير مستديم، توقعات واقعية

لماذا يتم تمويل أية منظمة مجتمع مدنى إذا لم يكن هناك ضمان بأنها ستكون مستدامة - أى تستطيع البقاء بمجرد انتهاء المنح؟ وفى حين أنه لا يوجد ضمان بأن أية منظمة غير حكومية ستواصل عملياتها بعد نضوب تمويلها من الجهات المانحة لها، فإن تقديم الدعم

بما يكفى لمجموعة واعدة أمر يستحق المراهنة عليه. وبالإضافة إلى ذلك، قد تضع الجهات المانحة المنظمات غير الحكومية فى مكانة أكبر كثيرا من حجمها إذا ما تطلبت الاستدامة من جماعات يعتمد نظراؤها فى الغرب على الأموال الخارجية. وحتى فى الولايات المتحدة وأوروبا، هناك الكثير من الجماعات غير الحكومية غير المكتفية ذاتيا حقا. فمثلا، خلص بحث أخير عن جماعات قانون الصالح العام فى الولايات المتحدة إلى أنه من غير المعقول أن يتوقع منها تحقيق مثل هذا الاستقلال المالى[٣]. وفضلا عن ذلك، فإن الجهات المانحة نفسها فى وضع أفضل كثيرا من المنظمات غير الحكومية مما يسمح لها بالتخطيط المبدع لضمان وجود دائم لمن يستحقون المنح.

بيد أنه ربما ينبغى للجهات المانحة أن تنظر إلى الاستدامة فى ضوء آخر. وقد يكون أهم اعتبار هو ما إذا كان تأثير المنظمات غير الحكومية مستداما، وليس ما إذا كانت المنظمات هى نفسها كذلك. وقد تصبح تغييرات السياسة التى تتدفق من أعمال مثل هذه الجماعات دائمة. وقد تتغير الأوضاع المادية للأفراد والمجتمعات المحلية التى تساعدها المنظمات غير الحكومية إلى الأفضل وتظل كذلك. وقد يذهب قادة المنظمات غير الحكومية إلى الخدمة فى الحكومة. وعند النظر إلى الأمر من حيث التأثير، فإن الاستدامة ليست مسألة ما إذا كان لمنظمة ما مصدر تمويل دائم، ولكنها مسألة ما إذا كان الدعم الخارجى يساعدها على القيام بعمل جيد النوعية.

مشكلة فى المركز

يبدو سجل المجتمع المدنى أقوى حتى بالمقارنة بذلك الخاص بالنهج الآخر لدعم الديموقراطية الآسيوية: مساعدة مؤسسات الحكومة المركزية مثل البرلمان والسلطة القضائية. وتتراوح خبرة الديموقراطية «بشكلها العام» ما بين الغموض وعدم الجدوى.

وربما يعتبر مضى عقدين تقريبا فى محاولة لدعم إدارة المحاكم الآسيوية مثالا صارخا على عيوب تقديم معونة الديموقراطية إلى الحكومات المركزية. فقد اضطلعت مؤسسة آسيا، على سبيل المثال، بطائفة واسعة من المبادرات الدولية والخاصة ببلدان بعينها فى ذلك الميدان طوال الثمانينيات. وكانت جهودها حسنة النية؛ فقد كان من أهدافها الرئيسية، على سبيل المثال، خفض التأخير الشائع فى المحاكم الآسيوية. ومع ذلك، فشلت المحاولات بشكل عام. أما فى التسعينيات، وفى ظل قيادة جديدة ذات خبرة أكبر كثيرا فى العمل الانمائى، فقد قل تركيز المؤسسة على الحكومة المركزية.

إن المشكلات التى يبتلى بها الكثير من النظم القانونية الآسيوية أعمق بكثير من الحلول التى تقدمها المشروعات الممولة خارجيا. فالتأخير فى نظام المحاكم، وغيره من المشكلات الإدارية والافتقار إلى الشفافية والخضوع إلى المساءلة القضائية تنشأ بدرجة أكبر من

الفساد والمحسوبية ومراعاة الاعتبارات الشخصية وعدم المبالاة بأكثر مما تنشأ عن العيوب الضيقة التقنية مثل افتقار العاملين فى القضاء إلى التدريب. وتقلل دراسة تعد علامة بارزة للمحاكم المدنية الهندية من قيمة التشخيصات المألوفة مثل عدم كفاية الموارد والتشريعات المعقدة والميل إلى إقامة الدعاوى وتبرز عوامل تتضمن المصالح والحوافز الموازية(٤). ولا يستطيع التدريب ولا الإصلاحات التقنية الأخرى التغلب دائما على مثل هذه المشكلات الراسخة فى سياسة واقتصاد مجتمع ما وثقافته. وقد تكمن الحلول الجزئية، على قدر وجودها، فى مصارعة المصالح والحوافز، وقد تتضمن إدخال قوى المجتمع المدنى فى السجال القائم.

وبعد مهمتى التى قمت بها خلال الفترة ١٩٨٧-١٩٩٠ مع مؤسسة آسيا فى الفلبين، وهو البلد الذى كان واسطة العقد فى عملية وضع البرامج القضائية فى آسيا بواسطة المؤسسة، خلصت إلى أن عقدا من العمل المكثف مع السلطة القضائية هناك لم يحقق الكثير. واعتبر موظف فى المؤسسة فى مكان آخر فى جنوب شرقى آسيا أن عملا مماثلا فى ذلك البلد هو " ثقب أسود ". ولقيت جهود مؤسسة مماثلة فى جنوبى آسيا مصيرا مماثلا.

ولم يقتصر فشل إصلاح السلطات القضائية على البرامج التى كفلتها المؤسسة. فقد تركت محاولة حديثة لفريق دولى لقانون حقوق الإنسان تموله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، هى مشروع تدريب المحاكم الكمبودية، عددا من المراقبين فى الداخل والخارج وهم مقتنعون بأن المحاولة قد فشلت(٥). وتضمنت الأسباب، مرة ثانية، تفشى الفساد والمحسوبية والسيطرة السياسية على المحاكم. (أثبت عرض حالة محكمة، على سبيل المثال، ما كان يتفق الكثيرون على أنه أكثر الأماكن فسادا فى البلاد). وعند تطبيق مقاييس العدالة، خلص استعراض عريض للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لبرامج مختارة حول حكم القانون (بما فى ذلك برامج فى الفلبين وسرى لانكا) إلى أن استراتيجية موجهة نحو المجتمع المدنى كانت عادة مفضلة عن «أنموذج [يركز على الحكومة] يتسم» بالعلاج التقنى «أو تصميم نهج للتغيير المؤسسى»(٦).

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يخلق مشروع يدور حول حكم القانون وهما بأن الحكومة تهتم بتحسين النظام القانونى، مع أن العكس هو الصحيح. وحيث من المحتمل أن هذا الأمر كان صحيحا فى كمبوديا، فإنه يمكن أن يجعل مساعدة الديموقراطية غطاء أو كبش فداء لفشل الولايات المتحدة والمجتمع الدولى فى ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية والدبلوماسية التى قد تحد من فورها من عدم خضوع النظام للقانون. وبشكل أوسع، قد يؤدى تركيز منظمة إنمائية على التفاصيل التقنية لإدارة العدل إلى عدم الاهتمام بالعدل الاجتماعى والاقتصاد السياسى للإصلاح، مما يقزم صورة كل من العاملين فيها وشركائها فى البرمجة فى الحكومات الأجنبية.

وبالنسبة لمؤسسة أسيا والفريق الدولى لقانون حقوق الإنسان، فإن أى عمل غير مثمر فى مؤسسات الحكومة المركزية تطغى عليه فى الأهمية المساهمات التى يقدمها من خلال مساعدة المجتمع المدنى. إلا أن خبراتها قائمة على النصح.

مجال للتحسين

هناك مبرر لمساعدة المجتمع المدنى القصد منه دعم الديموقراطية، ولا سيما عندما تتجه نحو التنمية والديموقراطية «بشكلها الخاص». ولكن هناك مجال كبير للتحسين، فى الطريقة التى تقدم بها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هذا الدعم وفيما يتم دعمه على السواء. ويعرض هذا القسم وصفة عن «كيف» و «بماذا» تدعم الوكالة المجتمع المدنى. ويتناول خلال تقدمه، بعض الاعتبارات التى تمتد إلى ما وراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. والنقطة الرئيسية التى تتعلق بالوكالة هى أنه فى حين يذهب بعض دعمها للمجتمع المدنى إلى مشروعات جيدة تحقق نتائج جيدة، فإن هذا يحدث على الرغم من، وليس بسبب الطريقة التى تعمل بها الوكالة.

عن بعد

كيف تعمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية؟ إنها تعمل فى أغلب الأحيان، بعيدا جدا عن المنظمات المحلية التى تدعمها بطريقة غير مباشرة والأشخاص الذين تحاول أن تفيدهم. والفصل المادى بالمعنى الحرفى هو مظهر لهذا البعد. ونادرا ما يخرج كثير من موظفى الوكالة من مكاتبهم، كما أن خروجهم من العواصم أقل تواترا. وفى حالات كثيرة، لا يجتمعون مطلقا بالأشخاص الذين يقومون بتمويلهم من خلال وسطاء. وخلال مهام استشارية امتدت أكثر من ثمانى سنوات فى الفلبين، وجدت نفسى أشرح بصورة متكررة عمل المنظمات غير الحكومية التى تقدم الخدمات القانونية لموظفى الوكالة الذين يقومون على إدارة تمويلها. ويعنى هذا الفصل بعدا أكثر عن الناس الذين تعمل معهم المنظمات غير الحكومية ويفترض أن تخدمهم، كما يعنى عدم الاتصال بهم.

والافتقار إلى الاتصال غالبا ما يترجم إلى افتقار إلى المنظور – أو بالأحرى، وجود منظور يتناقض مع الحقائق على أرض الواقع. إن المشروعات التى تبدو معقولة داخل جدران إحدى بعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد لا يكون لها أى معنى فى بيئة العالم الواقعى. وقد يكون ما يقوله الذين يتلقون دعم الوكالة عن عملها مختلفا تماما (فى بعض الأحيان أسوأ، ولكن أحيانا أفضل) إذا راقب المرء عملها مباشرة أو قام بمقابلات شخصية مع المستفيدين. إن ما تبدو عليه الأمور من العاصمة الوطنية غالبا ما يتعارض

مع ما تبدو عليه فى باقى البلد. ويبدو أن تأثير الديموقراطية "بشكلها العام" يكون أكثر احتمالا عند التأمل فيه من العاصمة؛ كما تبدو نتائج الديموقراطية "بشكلها الخاص" هامشية بدرجة أكبر. ذلك أن الافتقار إلى الاتصال يؤثر بشكل خطير على منظور موظفى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى جميع هذه النواحى.

العالم من خلال أعين الوسطاء

إن الاتصال المحدود للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالمنظمات التى تدعمها والصعوبات التى تصارعها هذه المنظمات يوميا تضر بصورة خاصة بالمجتمعات النامية. وتميل أعين وآذان الوكالة فى بلد أجنبى إلى أن تكون متمثلة فى متلقى المنح الغربيين والمقاولين الغربيين الذين تمولهم والاستشاريين الغربيين الذين تستدعيهم من أجل المشورة(٧). وقد لا يكون هناك ضرر كبير فى ذلك فى مجالات أخرى تعمل فيها الوكالة. إلا أن برمجة الديموقراطية، ولا سيما فى مجال المجتمع المدنى، يتطلب إدراكا أكثر وضوحا بما يجرى عمله. فهناك، على سبيل المثال، أمر واحد مطلوب هو وجود فهم عام للحاجة إلى منظمة مناصرة غير حكومية فعالة. بيد أنه عند تحديد أى جهود معينة وأى منظمات محلية يتعين تمويلها، ينبغى معرفة المؤسسات والمنظمات والشخصيات الفاعلة.

ولسوء الحظ، فإن الطريقة التى تعمل بها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تعوق موظفى الوكالة عن الحصول على هذه المعرفة، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على مساعدة المجتمع المدنى. وتعتمد الوكالة بشدة على الخبراء الاستشاريين، وغالبا ما تجلبهم من خارج البلد المعنى، من أجل المشورة فى جميع مراحل دورة مشروعها. ويمكن لهؤلاء الأغراب أن يقدموا مدخلات مفيدة فى مسائل لا يتوفر فيها لموظفى الوكالة الوقت أو التدريب للبحث فيها. وقد يوفر الخبراء الاستشاريون أيضا معرفة تجمعت لديهم من جهود إنمائية فى بلدان أخرى. بيد أنه من واقع خبرتى، تعتمد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشكل مفرط على الخبراء الاستشاريين لاستشارتهم فى مسائل يعرفها أو ينبغى أن يعرفها الموظفون داخل البلد على نحو أفضل من أى زائر. ويخلق هذا الاعتماد دائرة مفرغة حيث تستهلك طريقة عمل الخبراء الاستشاريين وقت وطاقة موظفى الوكالة.

الوقوع فى شرك دورة المشروع

تحبس مرحلة تصميم مشروع مبادرة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أيا من بعثاتها فى مسار قاس نحو موقف معقد. وحقيقة إن المشروعات ينبغى أن تكون «مصممة» يعنى أنها تفتقر إلى المرونة للاستجابة للعقبات والفرص من أجل مناصرة فعالة. وقد تتمثل النتيجة

فى مشروعات مكلفة نتائجها هزيلة. ويتعرض دعم المجتمع المدنى بصورة خاصة إلى هذه المشكلة.

ويعد «مشروع التحالف» الحالى فى الفلبين مثالا لذلك. إذ تقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتوجيه الأموال إلى منظمات غير حكومية غربية أو فلبينية كبيرة لتكوين تحالفات من جماعات المجتمع المدنى المحلية. ويركز كل تحالف على قطاع أو قضية محددة: مجتمعات الصيادين، العمال، تحقيق العدل، الإسكان الحضرى.

وقد بدأ المشروع بمفهوم أساسى خاطئ بأن تمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كان ضروريا لتكوين التحالفات. والحقيقة هى أن الفلبين زاخرة بتحالفات من منظمات غير حكومية ومنظمات جماهيرية، بما فى ذلك العاملة فى الكثير من نفس القضايا مثل تلك التحالفات التى جمعتها الدولارات الأمريكية. والخطأ الأكثر خطورة الذى يسببه التصميم المسبق هو إصرار المشروع على إضفاء الطابع الرسمى على أنواع الصلات التى من الأفضل فى حالات كثيرة تركها غير رسمية والسماح لها بأن تزدهر أو تنزوى بنفسها. ويوجد الدليل على ذلك فى القصص المزعجة للتحالفات. وكما يقال، فإن النقود تغير كل شىء. إن التقاتل المحتدم على الأموال المتوفرة بصورة ضخمة يحطم تقريبا تحالفات معينة. وقد تحققت بعض النتائج الجيدة للمشروع، ولكنها لم تكن بالكثرة ولا بالسرعة التى كان يمكن أن تتحقق بها لو كانت الأموال تمنح بأسلوب أكثر مرونة.

وبرنامج تمكين النساء من أسباب القوة فى نيبال هو حالة أخرى بهذا الخصوص، بالرغم من أنه ربما حقق بعض الفوائد. لقد تبنى أيضا نهج «حجم واحد يناسب الجميع»، مع ما يتطلبه من منظمات وسيطة لعمل شراكات مع بعضها البعض ومنظمات للسكان المحليين بطريقة محددة سلفا. مع أن النهج الأكثر فعالية وكفاءة هو الذى يضع معالم عامة للبرنامج ثم يقدم الأموال إلى المنظمات المختلفة لكى تعمل بالطريقة التى ترى أنها الأفضل.

ومن الناحية النظرية وأحيانا فى الواقع، تنشئ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروعات تتضمن مرونة كبيرة، أساسا من خلال تقديم المنح، سواء بصورة مباشرة أو من خلال وسطاء، إلى منظمات غير حكومية محلية. وقد يشكل تمويل البعثة الإندونيسية للمنظمات غير الحكومية حتى فى ظل نظام سوهارتو مثالا جيدا. ونهج «أسلوب المؤسسة» هذا، عند أخذ حده الأقصى المنطقى ومميزاته، يقول للشركاء المحليين «أخبرونا بما تودون فعله وسوف نموله، إذا كان له معنى فى ضوء قدراتكم وأهدافنا العريضة وفرص البرمجة الأخرى». وهذا نهج فعال بشكل خاص حيث يدعم المكتب المركزى لتلك المجموعات المحلية والرواتب والتكاليف ذات الصلة، وبالتالى يوفر لهم المرونة التى يحتاجونها للتصدى للحاجات والتحديات. وفى هذه الحالات، تتلاشى عملية التصميم أو تصبح أكثر بساطة على الأقل.

بيد أن المعنى الضمنى للمناقشة، نموذجيا هو «هذا ما تريد أن تفعله الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. والآن نحتاج إلى إيجاد شركاء للقيام بذلك». والنتيجة هى عملية تعزز الصرامة وتستثنى أكثر الوسائل فعالية - وفى بعض الأحيان الأكثر فعالية من حيث التكلفة - للوصول إلى الأهداف المرغوبة. وهناك عائق إضافى لدورة مشروع الوكالة هو التأخير الكبير الذى غالبا ما ينشأ عن متطلباتها المتعددة.

لا شىء غير النتائج

«لم نعد نركز كثيرا على أنشطة أو إنجازات محددة. نحن نتتبع النتائج فقط». هذا تعليق صادر عن موظف فى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عمل فى برمجة مجتمع مدنى فى بلد آسيوى كبير يوجز الاتجاه المثير للقلق لنظام الوكالة القائل: «الإدارة من أجل النتائج». لقد أدخل النظام الجديد فى الوكالة فى منتصف التسعينيات كجزء من مبادرة كلينتون الكبيرة «بإعادة اكتشاف الحكومات» استجابة لضغط الكونجرس. كان القصد منه أن يكون تطورا للأمام عن النظام القديم لتقييم المشروعات الذى يتضمن بصورة آلية تطبيق مقاييس ضيقة التصور لما قد يحققه تمويل الوكالة (مثلا، عدد الأشخاص الذين تدربوا فى مشروع معين). واعتقد كبار الموظفين أن النظام الجديد سيساعد موظفى الوكالة على التركيز على النتائج الحقيقية - مثلا، ما مدى ما تعلمه الأشخاص خلال التدريب أو إلى أى مدى قاموا بتطبيقه فيما بعد. ونظروا إليه أيضا على أنه طريقة لقياس التقدم السنوى لمختلف المشروعات والبعثات الميدانية، وتعديل الميزانيات بناء على ذلك.

بيد أن الإدارة من أجل النتائج، تميل إلى استبدال مجموعة من المواقف والإجراءات الميكانيكية الصارمة بتدابير أخرى، مما يمنع الوكالة من تحقيق نوع النتائج الذى تقول إنها تسعى إلى تحقيقه. فالنظام لا يلغى المؤشرات الميكانيكية؛ بل إنه فى الحقيقة يخلق زخما جديدا لتوليد أعداد على حساب نوعية مشروعات الوكالة وتأثيرها فى النهاية. إن برنامج تمكين النساء من أسباب القوة فى نيبال هو الحالة التى تتعلق بهذه القضية. فهو قد يضحى بالفعل بالأثر النهائى عن طريق محاولته، على الأقل جزئيا استجابة لضغط الإدارة من أجل النتائج، الوصول إلى أكبر عدد ممكن من النساء - وهى عودة جزئية تدعو للسخرية إلى أيام عد الرؤوس. ومهما كان المشروع يستحق المدح، فهو، من بعض النواحى عرضه ميل وعمقه بوصة. والأسوأ من الإصرار على النتائج الكمية، إنه غالبا ما تدفع الإدارة من أجل النتائج الوكالة إلى تفضيل النتائج قصيرة الأجل عن النتائج طويلة الأجل. وأحد الأسباب التى جعلت مشروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى نيبال ينشد الكمية على حساب النوعية هو أن النظام فرضه لكى يبرر مجرد وجود المشروع على أساس سنوى.

ويرسل نظام الإدارة من أجل النتائج بعثات ميدانية تابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تسرع بتوثيق نتائج مضللة يمكن أن تنفجر فى وجهها. فمثلا وقبل انقلاب ١٩٩٧ فى كمبوديا، نظرت بعثة بنوم بنه فى إجراء عمليات مسح سنوية تدفع فيها أموالا لقادة الحكومة الكمبودية والمجتمع المدنى لتقييم التقدم فى المجال الديموقراطى وفى مجال حقوق الإنسان فى البلد. وكان من الممكن أن تحصل البعثة على التقدير عن النتائج المرضية للمسح. وحتى لو لم يحدث الانقلاب، فإن المشكلات المحيطة بالفكرة كانت متنوعة. ولكن بعد الانقلاب، كان أى مسح صادق سيبين أن موقف الديموقراطية قد ازداد ضعفا، وأن الإنجازات المهمة للبعثة (دعم المنظمات غير الحكومية التقدمية) قد غرقت فى مستنقع التطورات السلبية التى كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، من خلال نظام الإدارة من أجل النتائج، مسئولة عنها دون قصد.

وجه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

يبين هذا الفصل أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لا تتصل بما فيه الكفاية بالأطراف المؤثرة والعوامل التى تشكل تطور المجتمع المدنى. ويتمثل أحد الاستثناءات الجزئية لقاعدة التحرى غير الكافى عن أعمال المنظمات المحلية فى أفراد ووحدات الوكالة المعروفة بصفة عامة باسم «من يعدون حبوب الفاصوليا». و ينطبق المصطلح كما يستخدم هنا، على بعض، وليس على كل، مراجعى الحسابات الداخليين وأعضاء مكتب المفتش العام. وبالرغم من أنهم أحيانا يدخلون شيئا من الانضباط المطلوب فى الممارسات الحسابية للمنظمات غير الحكومية المحلية، فإنهم يظهرون فى أغلب الأحيان تدخلا سافرا فى عمليات شركاء الوكالة، سواء المتعاقدين أو المستفيدين أو المستفيدين الفرعيين. ويؤثر التدخل على مساعدة المجتمع المدنى بصفة خاصة بثلاث طرق على الأقل.

فأولا، فإنه من بين جميع شركاء الوكالة، يعانى المستفيدون الفرعيون فى المنظمات غير الحكومية المحلية أشد المعاناة من متطلبات المحاسبة ورفع التقارير الصارمة للوكالة. وتعتبر كمية العمل الكتابى المطلوبة لمنحة قدرها ٥٠٠٠٠ دولار مقدمة لمنظمة غير حكومية هى نفسها بالنسبة لمشروع يتكلف ٥ ملايين دولار. وتستنفد تلبية المتطلبات كمية هائلة من الوقت ـ والنقود بالطبع. وفى إحدى الحالات البسيطة والمعبرة التى حدثت منذ عدة سنوات، رفض مراجعو الحسابات فى الوكالة السماح لمنظمة غير حكومية فلبينية بشراء وعاء لطهى الأرز (وهو شىء شائع فى المكاتب فى الفلبين) لوجبات الموظفين. وتجاوزت ساعات عمل الأفراد التى قضتها المنظمة غير الحكومية والوكالة والمستفيدون الوسطاء فى التفاوض وما صاحبها من مسائل أخرى قيمة الوعاء بمعامل قدره عشرة أو عشرين. واستقراء من هذه الحالات الأكثر تكلفة التى لا حصر لها يعرقل هذا النهج الصارم عمليات شركاء المنظمة ويكلف الوكالة أكثر كثيرا مما توفره.

وثانيا، تضر المعارك الداخلية فى الوكالة حول طرق عد حبوب الفاصوليا المستفيدين فى المجتمع المدنى أكثر من الشركاء الآخرين. ففى معظم عام ١٩٩٨، مثلا، حدثت مشادة بين المفتش العام ووحدات الوكالة الأخرى حول ما إذا كانت النتائج المحكمة ترتبط بالمبالغ التى تنفق فى سنة مالية محددة وكيف يتم ذلك؟ ويتساءل المرء عما إذا كان من واجب مكتب المفتش العام أن ينشغل بهذه القضية فى حين أن ولايته الأساسية هى أن يقوم بالتحقق من إساءة استخدام الأموال، وما إذا كانت اهتماماته تعكس الفهم المناسب للطبيعة طويلة الأجل للمساعدة الإنمائية. على أية حال، فإن نزاعا من هذا النوع يهدد بصفة خاصة دعم منظمات المجتمع المدنى، الذى قد تستغرق نتائجه سنوات لكى تتحقق.

وأخيرا، وإن كان أكثر أهمية، يكشف الاهتمام المبالغ فيه برفع التقرير المالى مقترنا بعدم الاهتمام بالعمل الجوهرى، أمام الشركاء المحليين أسوأ وجه للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وباستطاعة الكثير من الأشخاص المتفانين فى الوكالة، إذا أتيح لهم الوقت والفرصة، بناء شراكات بناءة مع الجماعات المحلية. بيد أن، اتصال هذه المجموعات بالوكالة غالبا ما يقتصر على مراجع الحسابات أو المحاسب الذى ينظر بريب إلى العمليات التى يقومون بها. فقد وضعت منظمة فى بنجلاديش مثلا فى موقف اضطرت فيه أن تقدم شهادة بأن أجهزة الكمبيوتر الخاصة بها والتى مولتها الوكالة لا يجرى استخدامها فى مشروعات لم تمولها الوكالة. وبكلمات أحد قادة المنظمة، «يبدو أن هذه المتطلبات مصممة للقبض علينا ونحن نعمل شيئا خطأ».

بعض الحلول الممكنة

أقصى مشاركة مع رقابة محدودة

ربما كانت الفكرة الأساسية التى يوحى بها هذا الفصل هو أن موظفى الوكالة الميدانيين يصبحون أفضل معرفة بما يقومون بتمويله، إذا مارسوا رقابة أقل على عمليات المستفيدين. ويمكن أن تساعدهم هذه المشاركة على وضع بيانات الإدارة من أجل النتائج فى سياق يعزز قراراتهم حول التمويل. والواقع، أنه ينبغى للوكالة أن تنظر فى اعتماد مؤشرين شاملين لبرامجها للمجتمع المدنى، على الأقل لتقييم ما إذا كانت تمتد بما فيه الكفاية لما وراء حدود بعثاتها الميدانية: (١) الوقت الذى يكرسه موظفوها للاجتماعات فى الخارج ورقابة أنشطة المستفيدين؛ (٢) الوقت الذى يكرسونه لهذه الاجتماعات والرقابة فى أماكن أخرى غير العاصمة.

ومن ناحية أخرى، بمجرد توصل موظفى الوكالة إلى قرار بالتمويل، ينبغى لهم الامتناع عن التدخل فى شئون المستفيدين ما لم يحدث سوء استخدام واضح. ومن

الناحية النظرية، يعتبر الحد الأدنى من التدخل أحد جوانب منح الوكالة، فى مقابل الرقابة الشديدة على العقود. وفى التطبيق، تسعى بعض البعثات فى الأغلب الأعم إلى استبدال أحكامهم ذات الصبغة الموحدة نسبيا بأحكام للمستفيدين. ومن الأفضل أن يؤثروا على المستفيدين والمستفيدين الفرعيين بطريقة بناءة من خلال العمل معهم بطريقة مستنيرة ولكن غير موجهة.

أهمية التبسيط

يربك التشابك البيروقراطى للإجراءات عمليات الوكالة، ويغدو التأثير على مساعدة المجتمع المدنى شديدا بشكل خاص. ودورة المشروع هى المكان الذى يبدأ منه فك هذا التشابك. وبشكل واضح، ينبغى أن تسقط الوكالة الدورة. (لقد تمكنت جميع منظمات التمويل الأخرى التى ذكرت حتى الآن، وكذلك المعهد الوطنى الديموقراطى والمعهد الدولى الجمهورى والمؤسسة الوطنية للديموقراطية، من البقاء دون هذه الأداة المرهقة). ويمكن لبعثات الوكالة أن تعد تقارير سنوية عما تخطط لعمله وما قامت به من عمل، بشرط موافقة المقر. ولكن يمكن لهذه البعثات، بل وينبغى لها أن تسمح بمرونة كبيرة فى التمويل. فهل يثير إسقاط الدورة غضب الكونجرس؟ ومع عمل الكونجرس على النطاق الكبير للميزانية الفيدرالية، فإنه نادرا ما يركز على ملايين قليلة من الدولارات أنفقت على بناء منظمة غير حكومية فى بلد ما. ولا ينبغى أن يفعل ذلك.

وهناك تركيز آخر على الإصلاح الإدارى يتمثل فى الطريقة التى تشترى بها الوكالة السلع والخدمات. وهناك تركيز ثالث يتمثل فى وضع نظام محاسبى ينسب نفقات موظفى المنظمات الوسيطة إلى البرامج، ومن ثم يمكن اعتبارها جزءا من المعونة الحقيقية للتنمية، ولكنه يعامل نفقات هؤلاء الموظفين فى الوكالة كجزء من النفقات الإدارية الهائلة المبالغ فيها.

تخفيف الضغط من الكونجرس

أوضح هذا الفصل طرق عمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية باعتبارها متغيرا مستقلا، ومنتجا لثقافتها المؤسسية. بيد أن هناك قوى أخرى فعالة، ليس أقلها الكونجرس. إن أقسى نقاد المعونة الأجنبية فى مجلسى النواب والشيوخ يساعدون فى خلق الشروط التى تقوض فعالية المعونة. وتجاهد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لكى تتجنب النقد من الكونجرس (وكذلك من مفتشها العام ووكالات تنفيذية أخرى ومن الصحافة). وتقوم بتكديس إجراءات للحماية، ويزداد انتصار البيروقراطية على المنطق العام دائما بصورة

سريعة جدا. وهناك حاجة كذلك إلى تحقيق التوازن. ولكن عندما يصل الأمر بصفة خاصة إلى مساعدة المجتمع المدنى، التى تتطلب مرونة كبيرة، فإن الشىء الوحيد الذى يمكن أن يقوم به نقاد الوكالة فى الكونجرس ويؤدى إلى تحسين عملها هو مجرد تركها لتشرع فى هذا العمل.

المجتمع السياسى والمجتمع المدنى

فى حين لا يقدم هذا الفصل الفلبين كنموذج للتطور الديموقراطى، فإن تأثير المنظمات غير الحكومية هناك على صياغة السياسة وتنفيذها يستحق الذكر. وهو يثير أسئلة حول العلاقة بين المجتمع السياسى (أى الأحزاب السياسية والقوى المصاحبة لها والتى تعمل على تحقيق الفوز فى الانتخابات والسلطة السياسية) والمجتمع المدنى، وحول استراتيجيات مساعدة الديموقراطية القائمة على هذه العلاقات.

وأحد العوامل المهمة فى الفلبين (وإلى مدى أقل فى الهند وبلدان أخرى) هو انفتاح الحكومة على مدخلات من المجتمع المدنى. وإلى درجة ما، نشأ هذا الانفتاح من تعيين قادة المنظمات غير الحكومية فى وظائف رئيسية؛ كما ينطلق من اتصالات يقيمها هؤلاء القادة، ويستغلونها، بتطويرها مع الوكالات الرئيسية والكونجرس. وفى ضوء الاتصالات، ونظرا لأن تأثير المنظمات غير الحكومية والتقدم الديموقراطى الشامل الذى نشأ جزئيا من التأثير النسبى لإدارة الرئيس فيدل راموس خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، هل ينبغى أن تسعى مساعدة الديموقراطية إلى ربط المجتمع المدنى بالمجتمع السياسى؟ وهل تتوقف فعالية تفاعل المجتمع المدنى مع التطور الديموقراطى على هذه الصلات؟ وهل تعنى العودة جزئيا إلى سياسات أكثر تقليدية فى ظل حكم الرئيس الحالى، جوزيف إسترادا، وجوب أن يحصل المجتمع السياسى على أسبقية على المجتمع المدنى كمحور للمساعدة فى البلد؟

يمكن للمرء أن يحاج بأنه إذا كانت المشكلة الرئيسية الحالية بصدد التطور الديموقراطى فى الفلبين تتمثل فى طبيعة السياسة هناك، فإن أى مساعدة أجنبية تركز على الأحزاب السياسية فى البلد تكون فى محلها. غير أن الفلبين، وكذلك أمما آسيوية أخرى كثيرة، تختلف عن بلدان أوروبا الشرقية التى تمتلك أحزابا إصلاحية ورجعية (وحتى قمعية) على السواء، فإنه يمكن توجيه المساعدة إلى الأولى أساسا. ولا تغير زيادة قدرات الأحزاب الفلبينية الشاملة دون تمييز من طابعها، الذى تسيطر عليه وصاية الزعماء وتتحكم فيه النخبة بصورة غالبة، ولا ينفتح على التدريب أو المشورة الأجنبية. إن نهجا متواضعا من الناحية الواقعية وأكثر تباينا وفعالية هو تمويل قوى المجتمع المدنى التى تعمل مع موظفين حكوميين وسياسيين تقدميين نسبيا فى الوقت الذى تضغط على أو تلتف حول المسئولين التقليديين أو الفاسدين. وتأخذ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وجهات

مانحة أخرى بهذا النهج فى الفلبين وفى أماكن أخرى فى آسيا، بدرجات متباينة وإن كانت تستحق رغم ذلك تأكيدا أكبر.

ما وراء المناصرة والمنظمات غير الحكومية؟

كما هو الحال فى مناطق كانت المنظمات الدولية الموجهة نحو المناصرة، محور تركيز مساعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للديمقراطية وحسن الإدارة فى آسيا من أجل تنمية المجتمع المدنى. وتوجد استثناءات لهذه القاعدة: العمل مع اتحاد المسلمين فى أندونيسيا ومع مجموعات النساء المستندة إلى المجتمع المحلى فى نيبال وتحالفات المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية فى الفلبين. وحتى المثالين الأخيرين يبينان المناصرة، بالرغم من أنهما لا يركزان حصريا على دعم المنظمات غير الحكومية. وإذا كان هناك الكثير الذى يجب توجيهه لبرنامج المجتمع المدنى لكامل آسيا، فهل يكون أكثر مما يعطى لمنظمات التأييد والمنظمات غير الحكومية معا، أو للمنظمات غير الحكومية فقط؟

وتبين الأمثلة أعلاه أن دعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد وصل إلى منظمات أخرى بخلاف المنظمات غير الحكومية، من الشبكات الدينية إلى مجموعات المجتمعات المحلية الأساسية. وأكثر من ذلك، أن تمويل منظمة غير حكومية محلية لا يعنى أن ذلك الدعم يقتصر بصورة صارمة على تلك المنظمة. فعبر آسيا، أفادت أموال الوكالة المجموعات المستندة إلى المجتمعات المحلية، والاتحادات، والمؤسسات الدينية الشريكة للمنظمات غير الحكومية.

وترجح الاعتبارات العملية صالح مواصلة توجيه دعم كبير إلى المنظمات غير الحكومية ومن خلالها. فقد تكون أكثر قدرة على القيام بالمهام الإدارية والمحاسبية ورفع التقارير من تلك المنظمات المستندة إلى المجتمع المحلى. ومع ذلك، فهل التركيز المحورى على منظمات المناصرة أمر صائب؟ حتى لو كانت المنظمات غير الحكومية المحلية هى فى أغلب الأحيان المتلقى، بصورة منطقية، لدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فهل من الأفضل تعزيز التوعية المدنية وغرس القيم الديموقراطية، ربما من خلال العمل مع متلقين غير تقليديين للمعونة مثل النوادى الاجتماعية والسعى للتأثير على مواقف أعضائها؟ من المؤكد أن الوكالة دعمت جهود التوعية المدنية ولا سيما فيما يتعلق بالانتخابات.

وهناك عوامل قليلة ينبغى أخذها فى عين الاعتبار. فأولا، تشير الخبرة الإنمائية إلى أن الناس يتعلمون على نحو أفضل عندما تركز التوعية على قضايا محددة لها أهمية مباشرة بالنسبة لهم. فقد تكون مجموعات المزارعين المعنيين بحقوق الأرض الزراعية أو النساء المعرضات للعنف المنزلى أكثر انتباها واستعدادا للعمل من أعضاء النوادى الاجتماعية الذين يبتغون قضاء وقت طيب. وثانيا، وحتى إلى الحد الذى يكون فيه الوصول إلى

مجموعات جديدة أمرا مفهوما، فإن أفضل وسيلة لتحقيق ذلك قد تكون لمنظمات غير حكومية لها خبرة تدريبية فى مجال التنمية، ومخلصة فى عملها.

وأخيرا، وربما كان ذلك أمرا غير تقليدى، قد يثبت غرس القيم الديموقراطية طويلة الأجل أنه أكثر فعالية إذا تم نسجه فى وسائل الإعلام التجارية، كما بدأت تفعل مؤسسة آسيا وشركاؤها المحليون فى تايلند. فقد تصل الأفلام السينمائية التجارية والموسيقا والتلفزيون، وبصورة خاصة الإذاعة إلى عدد أكبر من السكان فى آسيا بصورة أكثر فعالية عن حملات التوعية العامة. أما مدى، وكيفية تمكن وسائل الإعلام التجارية من إدراج رسائل مناسبة فذلك فن ناشئ. وقد تكون المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو المناصرة مهتمة باستكشاف هذا المجال وقد تعمل على صياغة أفضل الاستراتيجيات لاكتشافها.

الخلاصة: الاتكال على المجتمع المدنى

إن المجتمعات المدنية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الحكومية الشركاء للجهات المانحة لن تكون المنقذ للديموقراطية «فى شكلها العام» فى آسيا. وسواء ازدهرت أو بقيت أو تلاشت أو تحطمت فى أى بلد فإنها تتوقف جزئيا (على الأكثر) على المجتمع المدنى وعلى درجة أصغر على معونة الديموقراطية. ومع التقليل من توقعاتنا، والتركيز على الديموقراطية «بشكلها الخاص» وربطها بالتنمية على نحو متبادل، فإنه يمكننا أن نرفع من الأثر الفعلى للمعونة. كما يتضمن منظور أكثر واقعية نظرة واقعية للعاملين فى المنظمات غير الحكومية الآسيوية. فبعضهم أبطال بالفعل، والبعض موجود من أجل المال فحسب، والبعض يضحى بوظائف أكثر ربحية فى القطاع الخاص، ومعظمهم يشغلون المكان الأوسط مثل الكثير منا. فهم يودون عمل الخير ولهم تأثير. ولكن من المفهوم والمشروع تماما أن يعملوا أيضا على تأمين وظائفهم وإطعام أسرهم.

ومع أخذ هذه النظرة الواقعية لمساعدة الديموقراطية والمجتمع المدنى بعين الاعتبار، فإنه ربما كان من الأفضل أن ترى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات المانحة الأخرى نفسها كرأسماليين مخاطرين مثقفين. وهم، حين يعلقون آمالهم على المجتمع المدنى، فإنما يستثمرون فى أفكار نابعة محليا لأفراد ومنظمات من المحتمل أن تصنع مزيجا من التفانى والابتكار والمرونة. ومثلما لن يدفع رأسمالى مخاطر من القطاع الخاص أموالا فى مشروعات تفتقر إلى مثل هذه الصفات، فإنه ينبغى على الجهات المانحة أن تراعى الحذر مع مؤسسات الدولة الكبيرة التى تحيطها بيروقراطيات كبيرة ومصالح راسخة. وبالمثل، كما أن رأس المال المخاطر لا يأتى بخيوط كثيرة بحيث تخنق المستفيد، فإنه ينبغى توجيه النصح إلى الجهات المانحة لكى تقيِّم مرونة المستفيدين عبر مشروعات

مصممة بصورة صارمة. إن تعليق الآمال على المجتمع المدنى يأتى بمخاطر وإخفاقات لا يمكن تجنبها. غير أن هذا هو حال جميع أشكال الاستثمار الأجنبى بل وحتى أكثر استراتيجيات التنمية فعالية.

ملاحظات

١ - Lori L. Heist with Jacqueline Pitanguy and Adrienne Germain, "Violence Against Women: The Hidden Health Burden," World Bank Discussion Paper no. 255 (Washington, D.C.: World Bank, 1994).

٢ - Karen L. Casper and Sultana Kamal, "Evaluation Report: Community Legal Services Conducted by Family Planning NGOs," تقرير أعد من أجل مؤسسة آسيا، داكا، آذار/ مارس ١٩٩٥.

٣ - Helen Hershkoff and David Hollander, "Rights into Action: Public Interest Litigation in the United States," in Mary McClymont and Stephen Golub, eds., *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* (New York: Ford Foundation, 2000), p. 118.

٤ - Robert S. Moog, *Whose Interests Are Supreme? Organizational Politics in the Civil Courts in India* (Ann Arbor: Association of Asian Studies, 1997).

٥ - قام المؤلف بتقييم مشروع تدريب المحاكم الكمبودية فى عام ١٩٩٧.

٦ - Harry Blair and Gary Hansen, Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for تقرير رقم ٧ بشأن تقييم وعمليات البرنامج الإنمائى للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية Donor-Supported Rule of Law Programs.

Approaches for (Washington, D.C.: USAID Center for Development Information and Evaluation, February 1994), p. 51.

٧ - تتمثل آليتان من آليات التمويل الرئيسية اللتان تستخدمهما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى المنح، التى تعطى للمنظمات غير الحكومية، والعقود، التى تمنحها الوكالة إلى المكاتب الاستشارية التى تسعى للربح. وتترك الأولى ظاهريا للوكالة رقابة أقل على المشروعات، وتوفر الأخيرة رقابة أكثر. وتقع الآلية الثالثة، اتفاقات التعاون، بين هذين القطبين من حيث سيطرة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

٦

رؤى جديدة وأفعال قوية: المجتمع المدنى فى الفلبين

ماری راسیلس

مما يدعو إلى السخرية أن المجتمع المدنى فى الفلبين يدين بالكثير من ازدهاره فى أواخر القرن العشرين (١٩٧٢ـ١٩٨٦) إلى ديكتاتورية فرديناند ماركوس. ذلك أن خمسة عشر عاما من الحكم التعسفى وحماية الأصدقاء وحياة الإسراف والانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان والانهيار الاقتصادى، أدت إلى تعاظم المقاومة المنظمة ضد النظام الاستبدادى. فخلال أربعة أيام خالدة فى فبراير ١٩٨٦، صاح الفلبينيون «كفاية!».

فقد خرج أكثر من مليون متظاهر من كافة طوائف المجتمع المدنى ورجال الأعمال الساخطين وبعض العسكريين إلى الشوارع فى احتجاجات سلمية فى شارع إبيفانيو دى لوس سانتوس، مصممين على ذهاب ماركوس وعائلته وخدمه المخلصين. وافترشوا الشارع وقامت الجماهير من الأحياء المجاورة بتقديم الطعام والشراب لهم. وغنوا أناشيد المعارضة وقاموا بالصلاة فى مواجهة الدبابات المقتربة منهم. ووضعوا الزهور فى فوهات البنادق وحثوا أطقم الدبابات على الانضمام إليهم، وفى اليوم الرابع أطاحوا بالنظام عندما هرب ماركوس وأتباعه إلى هاواى(١). واحتفل الفلبينيون فى جميع أنحاء البلاد بقوة الشعب. فقد وحد شارع إبيفانيو دى لوس سانتوس العديد من القوى الموازية فى المجتمع ـ المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية (المنظمات الفلبينية المعادلة للمنظمات المستندة إلى المجتمعات المحلية) والجماعات الدينية ونقابات العمال والجمعيات المهنية والأكاديميين ووسائل الإعلام ودوائر الأعمال وبعض منظمات اليسار والمواطنين العاديين. وبالنسبة للمجتمع المدنى، جاء هذا تتويجا لكفاح طويل ضد قيادة فاسدة ومفلسة أخلاقيا وبداية مرحلة، كان من المعتقد، أن قادتها الجدد سيتمكنون من الدفاع عن حقوق الإنسان

وحرية العقيدة والتعبير والتنوع وتبشر بحكم عادل قائم على الكفاءة البيروقراطية والمساءلة والشفافية والمشاركة الجماهيرية. ويبدا النمو الاقتصادى مع المساواة بديلا حقيقيا على الأقل فى بلد كان، بحلول عام ١٩٩٥، أكثر من نصف سكانه (٥٤ فى المائة) يعيشون تحت خط الفقر[٢].

واليوم، تعمل المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية كشركاء لها فى طليعة الإبداع والتغيير الاجتماعى فى الفلبين. وتقر الحكومة ودوائر الأعمال، على مضض فى بعض الأحيان، بقوة هؤلاء الشركاء فى حشد فقراء الأمة وقدرتهم الرائعة فى الضغط على الحكومة لإجراء إصلاح فى سياسات وممارسات محددة لمحاربة الفقر، ولا سيما على المستويات المحلية. وتتصدر المنظمات غير الحكومية جهود الإصلاح، ولكن إلى أن يجىء الوقت الذى يوقظون فيه الأعداد الكبيرة من الفقراء أنفسهم للمطالبة بتحقيق الإصلاح على صعيد الأمة كلها واستدامة هذه الجهود، فإن عملهم لا يزال بعيدا عن الاكتمال.

والواقع، أن حيويتهم قد اكسبت البلد سمعته بأنه «جنة المنظمات غير الحكومية» أو «القوة العظمى للمنظمات غير الحكومية»[٣]. وفى حديثها أمام المؤتمر السنوى لشركاء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى مدينة روكساس فى أكتوبر ١٩٩٩، أعلنت مديرة البعثة باتريشيا ك. باكلز أن مجتمع المنظمات غير الحكومية فى الفلبين هو من أكثر المجتمعات حيوية وحنكة فى العالم. وأمام حشد من قادة المنظمات غير الحكومية من البلدان الآسيوية، لاحظت أن «الخبرة الغنية والمتنوعة المدهشة لمنظمات المجتمع المدنى فى الفلبين لا تفيد الآن الفلبينيين فحسب، بل تفيد أيضا أناسا آخرين خارج حدود البلد».

ويبدأ هذا الفصل بنظرة شاملة على المجتمع المدنى فى الفلبين مع إيلاء اهتمام بأدوار المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية التى لعبت دورا فى تشجيع الديموقراطية. ونظرا لأن تفاعل المجتمع المدنى مع الدولة اعتمد على الهيكل الذى كانت عليه الدولة فى هذا الوقت، فإن هذا العرض يركز على الفترات المهمة فى ذلك التطور. ويتتبع الجذور التاريخية لأنشطة الرعاية الاجتماعية الفلبينية والمعارضة فى أشكالها المختلفة خلال فترات النظم الاستعمارية الأسبانية والأمريكية وفى فترة ما بعد الاستقلال. ثم يوضح بعد ذلك نضج المجتمع المدنى فى بوتقة نظام الأحكام العرفية لماركوس وقدرته المتزايدة وتأثيره فى ظل حكم الرؤساء الثلاثة التاليين ـ كورازون أكينو وفيدل راموس والحالى جوزيف إسترادا. ويختتم الفصل بمناقشات عن مساعدة الجهات المانحة للمنظمات غير الحكومية وبصورة أعم إلى المجتمع المدنى وآثارها على التنمية والديموقراطية فى الفلبين.

المنظمات غير الحكومية باعتبارها نصيرة للديموقراطية والتنمية

شهدت السنوات منذ أحداث شارع إيبيفانيو دى لوس سانتوس انتشارا هائلا لجماعات المجتمع المدنى فى الفلبين. ومن ٢٧١٠٠ منظمة غير حكومية مسجلة لدى هيئة الأوراق

المالية والبورصة فى الفلبين فى عام ١٩٨٦ باعتبارها غير مساهمة وغير هادفة للربح، تضاعف الرقم تقريبا إلى ٥٠٨٠٠ بحلول مارس ١٩٩٢. وزاد العدد اليوم من ٦٠٠٠٠ إلى أكثر من ٩٥٠٠٠ منظمة غير حكومية. بيد أنه، يقدر أن حوالى ٥٠٠٠ـ٧٠٠٠ فقط من هذه المنظمات هى منظمات غير حكومية جماهيرية يركز منظموها على تمكين الفقراء والمهمشين والذين يعيشون ويعملون معهم للتغلب على الفقر والعجز فى المجتمعات الريفية والحضرية ومجتمعات السكان الأصليين. وتتركز أنشطة المنظمات غير الحكومية الأخرى المسجلة حول مصالح الطبقة الوسطى بصورة أكبر، كما فى الروابط المهنية، والجماعات المتصلة بالكنائس وجمعيات الرعاية الاجتماعية واتحادات الطلاب والمنظمات المهنية واتحادات العمال والمؤسسات الأكاديمية وما شابه ذلك.

لقد زاد عدد المنظمات الجماهيرية المسجلة رسميا بالآلاف، بحوالى ٣٥٠٠٠ تعاونية من التعاونيات المسجلة وبعدد كبير وإن كان غير مؤكد لجماعات المجتمع المحلى غير المسجلة[٤]. وبالرغم من أنه يصعب تقدير الرقم الإجمالى للمنظمات الجماهيرية فى الفلبين، فإنه يمكن التأكيد على أن عددها فى تزايد. إن التأثير المحلى وكذلك الوطنى للمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الجماهيرية المتزايدة، هو شىء رائع عندما يعتبر المرء أن هدفها هو إحداث تغيير فى مجتمع يقدر عدد سكانه الآن بما يزيد على ٧٥ مليون فلبينى. وقد كشف مسح أجرى فى عام ١٩٩٨ فى جميع أنحاء البلاد أن ما لا يزيد على ١٥,٩ فى المائة من الأسر قد سجلت نفسها على أنها منتسبة لمنظمات جماهيرية أو منظمات غير حكومية، بينما ذكر أن ١٢,٩ فى المائة آخرين أنهم أعضاء فى تعاونيات. وفى حين أن هذه الأرقام قد تبدو صغيرة، إلا أنه بالأرقام الحقيقية، تمكنت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية من الوصول إلى ٩٤٣ ٣٨٤ ٢ أسرة من بين ١٤٣٧٠٧١١ أسرة هو المجموع الكلى للأسر فى البلد بكامله. وتشمل التعاونيات ٨٥٢٣٨٥ أسرة[٥]. وهذا شىء ليس باليسير.

إن الزيادة الأُسيَّة فى عدد المنظمات غير الحكومية بعد سقوط ماركوس قد نجم عن عوامل متعددة. فقد أسهم إصرار الرئيسة أكينو على توسيع المساحة الديموقراطية للمجتمع المدنى فى تقديم مساعدة لا تقدر، إلا أن المبالغ الكبيرة المخصصة للمنظمات غير الحكومية التى تدفقت من الجهات المانحة إلى البلاد كانت كبيرة أيضا[٦]. فقد اعترفت هذه المنح بأدوار المنظمات غير الحكومية فى مقاومة الدكتاتورية وإعادة بناء مجتمع ديموقراطى من خلال المنظمات الجماهيرية وجهود المناصرة وتوفير الخدمات للفقراء بشكل أكثر أمانة وكفاءة مما فعلته الحكومة. ومن ثم فقد أدى التوسع فى الديموقراطية والتوقعات بشأن مستقبل أفضل للبلد، إلى تحرير الشباب من اللجوء إلى العمل السرى الذى كان الخيار الوحيد المفتوح لكثيرين منهم فى ظل دكتاتورية ماركوس. وشهدت حقبة أكينو بداية انتقالهم للعمل مع الحكومة أو القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية.

إن الخمسة آلاف منظمة غير حكومية التى تعمل فى مجال التمكين والتنمية تقوم بتنظيم الفقراء فى منظمات جماهيرية قادرة على السيطرة على حياتهم المعيشية بوعى وتنمية مجتمعاتهم من خلال المشاركة الفعالة فى القرارات التى تؤثر على حياتهم. وهذه القرارات لا تقتصر على المسائل المحلية، بالرغم أنه من الطبيعى أن تسيطر هذه المسائل على اهتمامات المجتمع المحلى. وعندما يفهم الناس الصلات بين وضعهم والأحداث التى تجرى فى المجالين الوطنى والدولى، فإنهم يبدءون بصورة نظامية فى دفع الحكومة ودوائر الأعمال على هذه المستويات أيضا.

وتجسد المنظمات غير الحكومية العاملة فى مجال التمكين أو التنمية التفانى والتصميم على تحقيق العدل والسلم والمساواة للفقراء من خلال التنظيم والمناصرة. وبناء على ذلك، تشكل المنظمات غير الحكومية منظمات دعم وسيطة يعمل بها منظمون وعاملون محترفون فى مجال التنمية ويحصلون على مرتبات، بينما تمثل المنظمات الجماهيرية جمعيات ذات عضوية طوعية. وتدين المنظمات الجماهيرية بوجودها إلى حد بعيد إلى آلاف المنظمات غير الحكومية فى جميع أرجاء البلاد التى عملت جنبا إلى جنب معها. لقد ساعد ناشطو المنظمات غير الحكومية لما يقرب من أربعة عقود، المجتمعات المحلية الفقيرة والتى كانت عاجزة من قبل على التعرف على حقوقهم فى الممتلكات والتكنولوجيا والائتمان والمعلومات والخدمات الأساسية وتحسن مهارات الحصول على أسباب الرزق والمطالبة بذلك. وعندما برعت المنظمات الجماهيرية فى التصدى لهذه التحديات بمهارة ومقدرة قوية، حولت المنظمات غير الحكومية الشريكة انتباهها إلى المشاكل الأكثر تعقيدا التى تؤثر فى المنظمات الجماهيرية.

وفى السنوات الأخيرة، بدأت كل من المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية فى التحول إلى جماعات أخرى من المنظمات غير الحكومية طلبا لمساعدتها فى مجالات أنشطة أكثر تخصصا مثل مؤسسات التمويل متناهى الصغر، وعمارة المساكن الخاصة بالأسر منخفضة الدخل، وتوفير المنح التعليمية، والرعاية الصحية، وتكنولوجيا الزراعة، والترويج للمساواة بين الجنسين، والتدريب المهنى، وتحقيق السلم فى المناطق المتحاربة. ووجدت جماعات أخرى من المجتمع المدنى نفسها مدعوة إلى الاستجابة إلى احتياجات المنظمات الجماهيرية والمنظمات غير الحكومية، بما فى ذلك وسائل الإعلام، ومعاهد البحوث، ومجموعات تقديم المشورة، والجمعيات المهنية، وإدارات التدريب فى دوائر الأعمال الخاصة، والجامعات.

ومن خلال تنظيم آلاف المنظمات الجماهيرية، شجعت المنظمات غير الحكومية الفلبينية الديموقراطية حيث تشتد الحاجة إليها - فى حياة الناس اليومية التى تتأثر بالتطورات الوطنية والمجتمعية المحلية وحتى العالمية. لقد مكنت المنظمات غير الحكومية المواطنين

المحرومين بدرجة كبيرة من فوائد المجتمع من المطالبة بحصة عادلة فى الأصول والموارد. ونظرا لأن الفقراء تعلموا سريعا أن الحلول المعقدة وطويلة الأجل تتطلب عملا يمتد خارج حدود مجتمعاتهم المحلية، فقد يسرت المنظمات غير الحكومية إقامة علاقات للمنظمات الجماهيرية مع شبكات واتحادات بشأن اهتماماتها الأولية وكذلك الدخول فى ائتلافات وتحالفات تحتوى على أنواع مختلفة من أصحاب المصالح. وقد مكن هذا المنظمات الجماهيرية والمنظمات غير الحكومية من العمل مباشرة مع الحكومة، وإلى مدى أقل، مع القطاع الخاص، حيث تروج لمصالحها من خلال المناصرة والمطالبة والتفاوض (وعادة) من خلال المعارضة السلمية.

إن خبراء السياسة الذين يشككون فى ديموقراطية الفلبين نظرا لأن القوة السياسية بقيت مركزة فى أيدٍ قليلة نسبيا، يؤكدون مع ذلك أن المنظمات غير الحكومية تجعل الفلبين أكثر ديموقراطية:

> حقا، إن المنظمات غير الحكومية لم تنجح فى اختيار هيئة كبيرة من المسئولين لتوفير تمثيل حقيقى للمواطنين الفلبينيين العاديين... ومع ذلك، فقد ضاعفت المنظمات غير الحكومية من قدرة أبناء الطبقة المتوسطة والدنيا من الفلبينيين على العمل بشكل مستقل؛ وبالتالى، فإن وقوع الدولة كلية فى أسر مصالح الصفوة أصبح أقل مما كان عليه من قبل. وفضلا عن ذلك، تشكل المنظمات غير الحكومية جدول الأعمال السياسى الوطنى من خلال مشاركتها فى مداولات السياسة العامة. وباعتبارها مدافعة [عن جماعات الفقراء] تمارس الضغط على متخذى القرارات وعلى الوكالات التى تنفذ سياسة الحكومة(٧).

وبدأ قادة المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية الفوز فى الانتخابات المحلية أو قبول تعيينات فى الحكومة واستخدموا قوتهم الجديدة لإدراج القيم التى تركز على الجماهير فى المجال السياسى. ومع تيقظها لعمليات الفشل السابقة التى أيدت فيها مرشحين واعدين من الأحزاب القائمة ممن خسروا الانتخابات أو نكثوا وعودهم بعد فوزهم، انضمت بعض المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية إلى الناشطين الأكاديميين وجماعات أخرى من المجتمع المدنى لكى تشكل أحزابها السياسية غير التقليدية مع برامج حزبية مؤيدة للفقراء صراحة. وركزت منظمات أخرى على مصالح القطاعات الأساسية للمجتمع (الزراع والنساء والعمال فى القطاع غير الرسمى من الاقتصاد وأعضاء التعاونيات وفقراء الحضر وما إلى ذلك). ومع ذلك، قامت منظمات أخرى بالترويج لجداول أعمال تقدمية تتسع لمدى واسع من مصالح القطاعات الأساسية.

وفى عام ١٩٩٨، استفاد العديد من هذه الأحزاب التقدمية وأحزاب القطاعات الأساسية من نظام القائمة الحزبى الجديد لإدخال مرشحين فى انتخابات مجلس النواب. وبالرغم من أن عددا قليلا فقط قد نجح فى الدخول إلى الكونجرس، ونتيجة للارتباك فى إجراءات التصويت الجديدة التى تلام عليها جزئيا لجنة الانتخابات الخاملة، كان السباق علامة فارقة مهمة فى الدفع إلى تحدى سياسة الوصاية التقليدية والقضاء عليها. وبالفعل تقوم المنظمات غير الحكومية ومنظماتها الجماهيرية والمتحالفين مع الحزب التقدمى بتطوير استراتيجيات لاصلاح النظام السياسى فى الانتخابات القادمة.

التطور التاريخى للمجتمع المدنى

مجتمع مدنى فى مرحلة التكوين: الفلبين المستعمرة، ١٥٦٥ـ١٩٤٦

فى ضوء خلفية من قرون من المقاومة الوطنية ضد التهديدات الخارجية، تعود دينامية المجتمع المدنى فى الفلبين بجذورها التنظيمية إلى جمعيات الرعاية الاجتماعية إبان الاستعمار الأسبانى فى القرن التاسع عشر، وإلى منظمات أبرشيات الروم الكاثوليك[٨]. فقد استهدفت هذه النماذج الأولية من المنظمات المدنية، مثلها مثل نظائر لها أكثر تعقدا فى عصرنا الحاضر، تمكين المهمشين؛ فقامت، إلى جوار احتجاجات الزراع شبه الدينية التى نظمتها منظمات سرية مناهضة للكنيسة مثل الماسونيين، بمساعدة الفلبينيين على شحذ مقاومتهم للاستبداد[٩]. وعاد من تعلموا فى إسبانيا بأخبار عن التعاونيات واتحادات العمال. وقاموا بتطبيق المبادئ الليبرالية للثورتين الفرنسية والأمريكية لتخطيط ثورة الفلبين فى الفترة ١٨٩٦ـ١٨٩٩. ومع تخلى أسبانيا عن الفلبين للولايات المتحدة فى عام ١٨٩٩ باعتبارها من مغانم الحرب الإسبانية الأمريكية وما صحب ذلك من انتهاء جمهورية الفلبين التى عاشت لفترة قصيرة، شعر الثوار الفلبينيون أنهم خدعوا فى حقهم الذى كسبوه بشق الأنفس فى الاستقلال. ورفض الكثيرون الاستسلام وناضلوا حتى أواخر عام ١٩٠٧. ورد المحتلون الأمريكان الجدد بتكتيكات الجزرة والعصا، مستخدمين العمل العسكرى وإدخال المؤسسات الأمريكية ومنظمات الرعاية الاجتماعية لكى يصبح الفلبينيون تحت الهيمنة الأمريكية.

وظهرت أولى المنظمات غير الحكومية مبكرا، وكان الكثير منها نسخا محلية من الجمعيات الأمريكية أو الدولية، مثل الصليب الأحمر الوطنى للفلبين، والجماعات المنادية بحق الاقتراع للنساء فى الثلاثينات. وتم الاعتراف بالمنظمات الخاصة غير الهادفة للربح فى شكل مؤسسات دينية وأكاديمية على أنها مؤسسات تخضع لقانون الهيئات الاعتبارية الفلبينى لعام ١٩٠٦. ونظم الزراع أول جمعية للزراع من أجل التسويق التعاونى فى عام ١٩٢٦، وبحلول عام ١٩٣٩ كان فى البلد ١٦٠ جمعية يبلغ عدد أعضائها ٥٠٠٠ زارع.

وبحلول عام ١٩٣٩ بلغت عضوية تعاونيات القروض الريفية التى تدعمها الحكومة ١٠٥٠٠٠ عضو يشكلون ٥٧٠ جمعية. وتطورت حركات الزراع الاشتراكية بحلول العشرينات، وحول البعض منها نفسه خلال عقدين تاليين، خلال الاحتلال اليابانى، إلى الجيش الشعبى لقتال اليابانيين. وبالإضافة إلى ذلك، انضم آلاف من الفلبينيين إلى العمل السرى فى حرب العصابات لحركة المقاومة ضد اليابانيين.

لقد علم الاستعمار فى ظل ثلاثة محتلين أجانب الفلبينيين دروسا كثيرة. فقد قوى الاستياء من المعاملة التعسفية التوقعات الوطنية وشجعها على التنظيم ضد السلطات سواء فى نضال مفتوح أو استخدام التكتيكات المختلفة لتقويض العدو من أسفل أو من الداخل. وفى الوقت نفسه، تبنت سريعا الترتيبات المؤسسية التى دعمت قيمها، مثل جماعات الرعاية الاجتماعية المنتسبة إلى الكنيسة التى تديرها النساء، أو التى مكنتها من الوصول إلى السلطة أو وفرت لها نوعا من الأمن، مثل نقابات العمال وجمعيات الإخاء الدينى للرجال. وساعد الفصل بين الكنيسة والدولة والتوسع فى التعليم الابتدائى ومعرفة القراءة والكتابة باللغة الإنجليزية فى أوائل القرن العشرين على تدعيم الاهتمامات العلمانية. وتركزت هذه الاهتمامات حول التعليم الأساسى والتدريب المهنى واكتساب القدرات فى مجال الأعمال والمهارات الإدارية لموظفى الجهاز البيروقراطى الاستعمارى.

وضع الأساس: المجتمع المدنى من الجمهورية الجديدة إلى الأحكام العرفية، ١٩٤٦-١٩٧٢

جاهدت الفلبين المستقلة حديثا، التى أصابها الخراب من جراء الحرب العالمية الثانية والاحتلال اليابانى، لكى تمارس الحكومة وظائفها مرة ثانية. وركزت وكالات الرعاية الاجتماعية فى بادئ الأمر على الإغاثة وإعادة الاعمار، بيد أنها أدركت سريعا الحاجة إلى استراتيجيات أطول أجلا، وبدأت فى التحول من الإغاثة إلى الرعاية الاجتماعية، ثم إلى أنشطة التنمية الريفية. وجاءت بدايات شبكات المنظمات غير الحكومية مع إنشاء مجلس مؤسسات الرعاية الاجتماعية فى الفلبين فى عام ١٩٤٩. وقامت المنظمة الشاملة تلك برعاية احتياجات الجماعات المحرومة مثل الأطفال، والأمهات المعوزات، والمعوقين، وكبار السن وجمعت معا المنظمات الدينية ومنظمات الرعاية الاجتماعية الرئيسية فى البلاد، مثل فتيات الكشافة وشباب الكشافة وأندية النساء الكاثوليك والصليب الأحمر الوطنى للفلبين. وتوالت بعد ذلك سريعا اتحادات الأسر والشركات والمؤسسات العلمية التى شجعتها الحكومة من خلال إعفائها من الضرائب.

لقد أدى التهديد الخطير والمتزايد الذى مثلته حركات الزراع فى الريف بالنسبة للحكومة، إلى تنشيط نهج تنمية المجتمع المحلى لفقراء الريف. وقدمت حركة إعادة تعمير الريف فى الفلبين التى أسسها فى عام ١٩٥٢ جيمس ين على غرار النماذج الصينية والتايوانية، نموذجا لذلك. أما شعارها المتمثل فى «التحرير وليس الإغاثة» وحشدها

مجتمعات القرى من أجل تحسين أسباب الرزق والصحة والتعليم وحسن الإدارة والتنظيم، فقد تم توفيقها لتطبق على نطاق البلد، بواسطة كيان حكومي جديد، هو فريق مساعد الرئيس لتنمية المجتمعات المحلية. وشجع هذا الفريق الأخذ بنهج رباعي لإجراء تحسينات ريفية كبديل حكومي للشيوعية وتلقى دعما قويا من قبل المساعدة الأجنبية الأمريكية.

ولمجابهة العناصر الملحدة للشيوعية، في الوقت الذي يجري فيه تدعيم العدل الاجتماعي، ومع سبق الأخذ بالتوجه نحو هذا العالم الذي انعكس في إعلانات مجلس الفاتيكان الثاني بعد عقدين من الزمان، قام القساوسة اليسوعيون في أوائل عام ١٩٤٧ بتأسيس معهد الأخوية الاجتماعية. وقام هذا المعهد بإنشاء اتحاد العمال الأحرار واتحاد الزراع الأحرار الذي أنشأ فروعا في أجزاء كثيرة من البلاد. وبحلول أوائل الستينيات، شكلت معظم الأبرشيات الكاثوليكية اتحادات لتقديم القروض وتعاونيات استجابة للدعوة من أجل العمل الاجتماعي. وشكلت الكنيسة الكاثوليكية أمانتها الوطنية للعمل الاجتماعي في عام ١٩٦٧ للقيام بدور غرفة مقاصة وهيئة تنسيق للعمل الاجتماعي الكاثوليكي. وأدرج القساوسة البروتستانت الفلبينيون والقادة العلمانيون ضمن أنشطتهم الاهتمامات الملحة لمجلس الكنائس العالمي والمتعلقة بتحقيق العدل الاجتماعي.

وعندما أصبح واضحا أن مشروعات تنمية المجتمعات المحلية والمشروعات الاقتصادية لتشجيع الاعتماد على النفس تركت الجذور الهيكلية للظلم والفقر دون مساس ولم تتمكن في حد ذاتها من تحويل حياة فقراء الريف إلى حياة أفضل، أقرت الأمانة الوطنية للعدل الاجتماعي صراحة بهذا في عام ١٩٦٩ بإضافة «العدل والسلم» إلى اسمها، مع دعم نشيط من الأساقفة الأكثر تقدما. وفي ذلك الوقت، تبنى كثير من الرهبان والراهبات والعاملون في الكنائس المنظور الكاثوليكي التقدمي الذي شاع في بادئ الأمر في أمريكا اللاتينية ـ علم أصول التدريس للمضطهدين لباولو فرايري، وعلم لاهوت التحرر لجوستافو جوتييريس. وذهب آخرون أبعد من ذلك في تبني أفكار يسارية ديمقراطية مسيحية بدرجة أكبر كسبب منطقي لعملهم. وفي جزيرة مندناو، توسع سريعا مذهب الفعالية المتعلق بالكنيسة بمساعدة الرهبان اليسوعيين وجمعيات ماري كنول للأخوة الدينية التي أدارت الكثير من أبرشيات الجزيرة.

وانتشر برنامج المجتمعات المحلية المسيحية الأساسية، وهو برنامج رئيسي للكنيسة الكاثوليكية جمع بين تنظيم المجتمعات المحلية والعمل على أساس قواعد السلوك الدينية والروحية في أبرشية تلو الأخرى، وعمل كقاعدة لتدريب الآلاف من الرجال والنساء من القادة العلمانيين. وتولى اتحاد الزراع الأحرار، الذي زادت عضويته وكفاءته، تدريب الكثيرين من المزارعين والعاملين في المنظمات غير الحكومية الذين لا يزال يعترف بهم

اليوم كقادة متفوقين. كما تعود التعاونيات المنتجة التى تدعمها الكنيسة، وإنشاء المجتمعات المحلية الريفية وجهود محطات الإذاعة ووسائل الإعلام الأخرى من أجل الترويج للعدل الاجتماعى وقضايا التنمية الاجتماعية بتاريخها إلى دينامية الستينيات.

وقد شهدت السنوات الأخيرة من ذلك العقد بداية تنظيم المجتمعات المحلية حول علاقات القوة عريضة القاعدة. فقد تعلم المدربون الشباب من الفلبينيين الاستراتيجيات والتكتيكات من رفاق بساؤول ألينسكى، عالم الاجتماع الأمريكى ومنظم للمجتمعات المحلية الذى نجح فى حشد الفقراء فى المناطق المجاورة لأماكن تجميع الماشية فى شيكاغو للمطالبة بظروف وفرص معيشية أفضل. وأصبحت قواعد ألينسكى للراديكاليين جزءا من المصطلحات العادية للمنظمين الفلبينيين وتمثل خطواته العشر فى التنظيم من أجل اكتساب القوة قواعد حشد الجماهير من أجل مطالبهم حتى فى يومنا هذا.

وفى بداية السبعينيات، بدأت منظمة زون وان توندو (زوتو) فى مانيلا، والتى تتألف من ٦٠ من جمعيات الأحياء فى أكبر مستعمرة للأحياء الفقيرة والعشوائيات فى جنوبى شرقى آسيا، تحقق انتصارات مهمة من خلال تكتيكات المواجهة والصراع ضد الحكومة. وفى سلسلة من الأعمال المخططة بذكاء، تعلم الفقراء العاديون التفاوض كأنداد متساويين مع الشخصيات القوية. وأجبروا المسئولين المعاندين ومدراء الشركات وقادة الكنائس المحافظين على الرضوخ لمطالبهم، مركزين فى البداية على قضايا يسيرة مثل تركيب صنابير مياه عامة فى منطقتهم ودعم مركز صحى فى المجتمع المحلى بناه ويديره عاملون من منظمة زوتو ومنع إنشاء مخازن على أرض تشغلها فعلا أعداد كبيرة من الأسر الفقيرة والاضطلاع بتوزيع مواد الإغاثة من الإعصار لضمان وصولها إلى المحتاجين.

وكانت مسألة حيازة الأرض، وراء كل المفاوضات مع الحكومة. وقام منظمو المجتمعات المحلية بحشد سكان منطقة فورشور من خلال أعمال منظمة زوتو التى تهدف إلى مقاومة إخلاء السكان لأماكن أخرى والمطالبة بتحديث الموقع، بينما أصرّ الموجودون فى مواقع تم تخطيط إنشاء طرق رئيسية فيها على إعادة توطينهم فى منطقة قريبة.

وطوال العقد التالى، تمت تلبية معظم هذه المطالب بفضل قيام منظمة زوتو بتدريب وتوعية قادتها وأعضائها بشأن القضايا الأساسية وتنظيمهم لتمكينهم من أسباب القوة. وبمرور الوقت قام المنظمون الفلبينيون المنتسبون إلى منظمة المجلس الكنائسى للمجتمعات المحلية بتطوير أسلوب فلبينى متميز لتنظيم المجتمعات المحلية التى تجمع بين الثقافة والقيم المحلية والتنظيم الاجتماعى مع الإطار المفاهيمى ومنهجيات ألينسكى وباولو فرايرى وجوستافو جوتييريس وكارل ماركس. ولم يتم كل هذا فى الفصول الدراسية، بل فى الأحياء مباشرة، اعتقادا بأن العمل التكرارى وإمعان الفكر يؤديان إلى التعلم وتغيير سلوك المستضعفين.

وبحلول منتصف السبعينيات، بالرغم من وربما بسبب نظام قانون الأحكام العرفية لماركوس، حصّن التنظيم القائم على القضايا نفسه بثبات فى منطقة توندو فورشور وانتشر إلى مدن وقرى عديدة فى لوزون وفيسايس ومندانو. ومن الناحية الأيديولوجية، كان الموقف غير السياسى للمجلس الكنائسى للمجتمعات المحلية، متناقضا تناقضا حادا مع الأيديولوجية الماركسية الماوية التى استندت إليها عمليات التنظيم التى تمت تحت إشراف الجبهة الوطنية للحزب الشيوعى التى كانت قيد التكوين فى ذلك الوقت.

وخوفا من ازدياد حركات الطلاب والعمال الراديكالية التى شجعها القادة الدينيون ودوائر الأعمال التقدميون، تحول القطاع الخاص أيضا إلى الإصلاح الاجتماعى. وقامت مؤسسة دوائر الأعمال الفلبينية من أجل التقدم الاجتماعى، التى أنشئت فى عام ١٩٧١، وأصبحت اليوم أكبر منظمة غير حكومية فى البلاد، بإقناع الشركات الأعضاء فيها بالتبرع بنسبة مئوية متواضعة من إجمالى إيراداتها لبرامج التنمية التى تدعم مهارات وقدرات الفقراء. ولأول مرة قدمت صناديق الشركات المحلية بشكل منتظم الائتمان إلى مشروعات الأعمال والتعاونيات الصغيرة وقامت بتدريب الفقراء من منظمى المشروعات على الإدارة النظامية وتنمية المجتمعات المحلية.

ومثل حركة إعادة إعمار الريف الفلبينية فى مراحلها الأولى، هدفت مؤسسة دوائر الأعمال الفلبينية من أجل التقدم الاجتماعى إلى زيادة قدرات الجماهير على الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة أكثر كفاءة. ولتشجيع قيام مشروعات أعمال تجارية مسؤولة اجتماعيا بدرجة أكبر، فإنها تفضل نموذجا للتنمية يدعو إلى التعاون وتحقيق الانسجام فيما بين الطبقات بدلا من الصراع والمواجهة، حتى إنه اقترب من تحدى هياكل السلطة التقليدية التى تعزز وضع الاستقلالية للفقراء. وفى الوقت نفسه، قامت مؤسسة دوائر الأعمال الفلبينية من أجل التقدم الاجتماعى بدور حيوى فى زيادة وعى جماعات القطاع الخاص للعمل على الارتقاء بحالة الفقراء الفلبينيين على أساس يعزز الإنتاجية والعدل الاجتماعى بدلا من استخدام مناهج الرعاية الاجتماعية. وبالطبع، لعبت الروابط بين الشركات والمجتمعات المحلية التى تفاوضت بشأنها مؤسسة دوائر الأعمال الفلبينية من أجل التقدم الاجتماعى دورا مهما فى استدامة التحالفات التى تشكلت فيما بعد بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية لغرض الإطاحة بالرئيس ماركوس.

وبحلول أوائل السبعينيات، نزل المزيد والمزيد من نشطاء الطلاب وعمال الحضر ومجموعات الزراع إلى الشوارع فى معارضة قوية لاستمرار الفقر فى الريف والمناطق الحضرية الفقيرة، وضد انتهاكات ملاك الأراضى وأمراء الحرب من العسكريين، والرشوة والفساد، وتزييف الانتخابات، والعنف السياسى. وكانت مظاهرات الاحتجاج الضخمة حدثا يوميا، وأدى حجمها وكثافتها إلى تسمية تلك السنوات الحرجة بعاصفة الربع الأول.

وباختصار، فمنذ الاستقلال وحتى عشية فرض الأحكام العرفية، زال بصورة متزايدة الوهم لدى مجموعات المجتمع المدنى وهى تتدبر تخلف التنمية واستمرار الفقر، والفساد، والعنف، والأقلية الجشعة، وتدهور المجتمع. وانتهى أمل تولى الفلبينيين السلطة بعد حوالى ٤٠٠ سنة من الاستعمار، والتخلص من الفقر المنتشر واعتباره شيئا من الماضى. وحرمت النخبة المتوحدة فى دوائر الأعمال والسياسة، ملايين المواطنين من مزايا حياة لائقة فى أمة حرة. وأحيت نجاحات ماو تسى تونغ فى الصين الأمل لدى الحركة الشيوعية الفلبينية، بينما اكتسبت حركة الانفصاليين المسلمين فى جزيرة مندناو أرضا. ووصلت المداولات غير المبالية والمواجهات مع الحكومة إلى ذروتها فى عام ١٩٧٢. وفى سبتمبر، أعلن الرئيس ماركوس الأحكام العرفية.

مواجهة الدكتاتورية: المجتمع المدنى فى ظل حكم ماركوس والأحكام العرفية، ١٩٧٢ ـ ١٩٨٦

ثبت أن الشلل الذى صاحب إعلان ماركوس عن المجتمع الجديد أن عمره قصير. فقد انتقل الناشطون زرافات ووحدانا إلى العمل السرى وانضموا إلى الكفاح المسلح الذى قادته الجبهة الديمقراطية الوطنية. وانضم آخرون إلى الديمقراطيين الاجتماعيين الراديكاليين، الذين أيدوا النضال البرلمانى لتشجيع الأفكار الماركسية والماوية المختلطة بالتعاليم الاجتماعية الكاثوليكية. واختار آخرون التنظيم القانونى للمجتمعات المحلية والتنمية الاجتماعية، وجرى ذلك غالبا تحت إشراف جماعات كاثوليكية تقدمية أو مجمع كاثوليكى ومنظمات جامعية تهتم بالعدل الاجتماعى. وأيد مؤتمر الأساقفة الكاثوليك ورابطة كبار قادة رجال الدين الرئيسيين حقوق الإنسان وأنشأوا مؤسسات للعمل الجماهيرى، اعتبروها جانبا من الالتزامات الاجتماعية لجميع الكاثوليك.

وفرض التنظيم القانونى الشجاع واسع المدى للمنظمات غير الحكومية وإصرارها على حقوق الإنسان توسيع الساحة السياسية الضيقة التى سمح بها فى ظل النظام الدستورى الاستبدادى لماركوس. وسعى الرئيس، الحريص دائما على صورته، إلى الحفاظ على واجهة للديمقراطية. فقد تردد فى الهجوم على الكنيسة، خشية أن تجابهه معارضة مباشرة. وبجانب ذلك، بدا أن بعض الأساقفة المحافظين يتعاطفون معه ويقاومون الموقف التقدمى لإخوانهم الملتزمين بالعدل الاجتماعى ومبدأ الفعالية بينما يؤيدون المبدأ الدستورى الذى ينص على فصل الكنيسة عن الدولة. وثبت أن المجلس الوطنى للكنائس، الذى يتألف من ٥ فى المائة من السكان البروتستانتيين منقسم بالمثل وعرضة لأن تخترق الجبهة الديمقراطية الوطنية نظامه الاجتماعى التنموى.

ومع ازدياد القمع والفساد فى ظل نظام ماركوس، وجهت مجموعات المواطنين، بما فى ذلك الكثير من دوائر الأعمال من الطبقة المتوسطة والمجتمع المدنى القوى، طاقاتها فى

محاولة لجعل انتخابات عام ١٩٧٨ ناجحة. ومع رفضهم التغاضى عن الممارسات الانتخابية المزيفة التى خاضها ماركوس، فقد شنوا حملات توعية واسعة النطاق. وتعلم المواطنون العاديون كيفية التصويت ومراقبة صناديق الاقتراع. وتم رفض محاولات الحكومة لدمج حركة التعاونيات المستقلة فى مؤسسة حكومية، مما أدى إلى تشكيل رابطة وطنية مستقلة لمراكز تدريب التعاونيات. إلا أن قوة آلة القمع لماركوس ثبت أنها من الضخامة بحيث لا يمكن معها إصلاح النظام السياسى. ومع خلو الساحة من حزب معارض قادر على البقاء، كسبت القوى المؤيدة لماركوس مرة ثانية. وبالرغم من أن قانون الأحكام العرفية تم إيقافه ظاهريا فى عام ١٩٨١، فقد حفز إنكار حقوق الإنسان إلى مواصلة تكوين المنظمات والمعارضة. لقد ساعدت قدرة الاتحادات والائتلافات والتحالفات على تحمل أعباء المقاومة على تعزيز التضامن الأفقى والرأسى كما عملت على زعزعة استقرار النظام. وأعطى التضامن للجماهير الشجاعة على معارضة مشروعات الحكومة واسعة النطاق مثل سد نهر شيكو، الذى استهدف غمر المجتمعات القبلية فى الأراضى المرتفعة بالمياه. وأثارت الجهود الرائعة لنساء كورديليرا من أبناء البلاد فى مقاومة مهندسى المشروع وقاطعى الأشجار إعجابا شديدا وحظيت بدعم المجموعات البيئية الدولية والمدافعين عن السكان الأصليين من أبناء البلاد. وحققت الجهود الجماعية للتحالفات ضد السد والضغوط التى مارستها على الجهات المانحة الدولية المحتملة من أجل سحب الدعم أهدافها. ولم يتم بناء السد أبدا.

وحصلت الشراكات الدولية على مزيد من الزخم من مؤتمرات الأمم المتحدة التى دعمت شرعية جهود المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى فى مجالات عديدة، من بينها حماية البيئة، وإدارة الموارد القائمة على المجتمعات المحلية، ومشاركة الجماهير، ومنظمات الزراع، وحقوق النساء والأطفال. واسترشادا بالبيانات التقدمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة البشرية المنعقد فى استوكهولم عام ١٩٧٢، دافعت الجماعات البيئية الفلبينية عن أنشطتها التى تجرى على مستوى المجتمعات المحلية باعتبارها ضرورة للتنمية. وردد منظمو المجتمعات المحلية العاملون مع الزراع وفقراء الحضر من الرجال والنساء التأكيد على مشاركة الجماهير باعتبارها عاملا حاسما فى التنمية، كما يبدو فى وثائق منظمة الأغذية والزراعة واليونسكو وصندوق الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى. ووجدت منظمات النساء حماية مماثلة لأنشطتها التنظيمية من أجل النساء الفقيرات. وتمكنت فى النهاية من تذكير السلطات بالتزامات حكومة الفلبين بتنفيذ برامج العمل هذه التى تمت صياغتها فى عديد من مؤتمرات الأمم المتحدة بشأن النساء من عام ١٩٧٥ إلى ١٩٩٥. فكيف يكون هذا إذاً مؤامرة شيوعية؟ لقد أتاح برنامج تمكين الأطفال من البقاء وتحقيق ثورة التنمية الذى بدأه صندوق الأمم المتحدة للطفولة، اليونيسف، فى عام ١٩٨٢، للفلبينيين الواعين استغلال كل الفرص للاحتشاد حول قضايا «آمنة» مثل

الأطفال، فى حين يقومون ببناء قدراتهم لمواجهة النظام القمعى وتقويض بنيانه. لذلك، فقد أرسيت وقويت هذه القاعدة المتينة للتنظيم الصريح فى ظل مناخ عهد ماركوس التعسفى الذى كان مع ذلك يسعى للحصول على المصداقية. وطور منظمو المجتمعات المحلية الذين جاهدوا ليظلوا فى سياق التنظيم القانونى أنواعا من الطرق الذكية، وإن كانت خطيرة فى أغلب الأحيان، للإطاحة بكلاب الصيد من السياسيين والعسكريين.

وفى هذه الأثناء انهمك تنظيم الديموقراطيين الوطنيين، فى المخابئ الجبلية والمناطق الفقيرة الحضرية، فى تدريس التعاليم المؤيدة للآراء الماركسية والماوية بالنسبة للمجتمع ومنطق الكفاح المسلح الذى كان يشنه جناحها العسكرى، جيش الشعب الجديد. وبالرغم من تلقى الكثير من القادة المحليين هذا النوع من التدريب، فقد كانوا غالبا ما يواجهون صعوبات فى استدامة عمل المجتمع المحلى بمجرد انتهاء مظاهرات الاحتجاج العامة التى تعلموا تنظيمها. وكثيرا ما أضعف الديموقراطيون الوطنيون تأثيرهم القوى بسبب الانشقاق الداخلى حول الأيديولوجية والاستراتيجية وبسبب القيام بأعمال عسكرية قاسية فى أغلبها، كانت توجه فى بعض الأحيان ضد أعضائهم المتهمين بالخيانة.

لقد كان اغتيال قائد المعارضة بنينو «نينو» أكينو فى ١٩٨٣، الذى يعتقد أن ماركوس وبعض أعوانه العسكريين قد دبروه، هو الحافز الذى وحد جماعات المجتمع المدنى المعارضة للنظام. وبعد عملية الغش الصريحة التى سلبت أرملة أكينو، كورازون، انتصارها فى انتخابات مفاجئة نظمها ماركوس المسرف فى الثقة بنفسه، بدأ العمل الجماهيرى الذى جمع كل جماعات المواطنين معا. وأصبح العصيان المدنى فى شكل مقاطعة هائلة للسلع التى تنتجها شركات يمتلكها أعوان ماركوس، مع المظاهرات التى لا تتسم بالعنف، حدثا يوميا[١٠].

وفى وضع متقلب كهذا، مثلت المفاوضات التى جرت بين جماعات المصالح والطبقات المختلفة للحفاظ على جبهة موحدة ضد النظام، اختبارا صعبا لجماعات المجتمع المدنى. ومع ذلك، فقد اتحدت معا من أجل قضية مشتركة. وعندما دعا الكاردينال جايمى سن فى فبراير ١٩٨٦ جميع الفلبينيين إلى الدفاع عن القادة العسكرين الذين انقلبوا على ماركوس، استجاب أكثر من مليون شخص ونزلوا إلى الشوارع. وبدأت قوة الجماهير اندفاعها. ولم ينحرف عن هذا المسار إلا الديموقراطيون الوطنيون وحدهم. لقد كان قرارهم بمقاطعة الانتخابات والتقليل لأدنى حد من مشاركتهم فى مظاهرات شارع إيبيفانيو دى لوس سانتوس خطأ تكتيكيا ظل يطارد اليسار لسنوات عديدة تالية.

وهكذا جمع نشطاء المجتمع المدنى بين ميراث مقاومة السلطة الاستبدادية والالتزام بالحرية والديموقراطية وبين خبرة خطيرة وعنيدة فى تنظيم المضطهدين فى ظل الأحكام العرفية. وفى الوقت المناسب، ارتبطوا بمواطنى كل من الطبقة المتوسطة والعليا المتحفزين

للإطاحة بالنظام وتشكيل مجتمع مدنى قوى. وأبقى التضامن فيما بين الفلبينيين من جميع الطبقات والقناعات السياسية (باستثناء أقصى اليسار) على ثلاث حكومات على وعى تام بمسؤولياتها لحماية الديموقراطية فى البلاد التى تحققت بالعمل الشاق - وخضوعها للمساءلة أمام المواطنين فى هذه المسألة.

استغلال القضاء الديموقراطى: المجتمع المدنى خلال حكومة أكينو، ١٩٨٦-١٩٩٢

شهدت الرئيسة المحبوبة شعبيا كورازون أكينو استعادة الشعب الفلبينى الديموقراطية فى أول ولاية لها. وبالرغم من وقوع ست محاولات انقلاب عسكرى خلال فترة توليها، فقد تمسكت أكينو بحقوق الإنسان وسيادة حكم القانون وحصلت على الدعم التام من مجتمع المنظمات غير الحكومية. وانضم عدد كبير من قادة هذه المنظمات إلى حكومتها. ورد الانفتاح السياسى وانتشار الأفكار الليبرالية خلال حكم أكينو على كذبة ماركوس بالادعاء بأن «التسلط الدستورى» له جذوره فى ثقافة الفلبين. ويعارض الفلبينيون اليوم بشدة فى المحافل الدولية لحقوق الإنسان، رأى لى كوان يو فى سنغافورة ومحمد مهاتير فى ماليزيا بأن حقوق الإنسان والديموقراطية مفاهيم غربية لا تتفق مع «القيم الآسيوية». فقد أقنع ما يقرب من ١٥ سنة من الدكتاتورية، الفلبينيين بأن «التسلط المستنير» هو استبداد مستتر عوضا عن أن يكون حلا لمشكلات البلدان الشرقية.

وبالرغم من أن الإعجاب المبكر بأكينو قد فتر داخل قطاع المنظمات غير الحكومية فى عشية التضارب الذى أصاب حكومتها بشأن الإصلاح الزراعى وتعرضها للتأثر بعدم الاستقرار السياسى والجهود الباهتة للانتعاش الاقتصادى، فإن دورها فى إعادة إنشاء مجتمع حر ومفتوح أكسبها مكانا فى التاريخ كبطلة حقيقية للديموقراطية. كما أن إصرارها على التخلى عن الحكم بعد فترة السنوات الست التى حددها دستور الحرية لعام ١٩٨٦ الذى سن خلال توليها الحكم دليل قاطع على التزامها الديموقراطى.

وقد عزز دستور عام ١٩٨٦ أيضا جدول الأعمال الديموقراطى كما دعم التفاعل بين الدولة والمجتمع المدنى. ونتج عن اشتراك أعضاء كثيرين من المجتمع المدنى فى كتابة الدستور الإلزام بعمليات تشاور أضفت الطابع المؤسسى على المشاركة الفعالة للمنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية، وبشكل أوسع، المجتمع المدنى فى الحكم وصناعة السياسة. ومن أبرز نصوص مواد الدستور ما يلى:

(المادة الثانية، القسم ٢٣) تشجع الدولة المنظمات غير الحكومية أو المستندة إلى المجتمعات المحلية أو القطاعية التى تعزز الرفاهية فى البلد

(المادة الثالثة عشر، القسم ١٥) تحترم الدولة دور المنظمات الجماهيرية المستقلة لتمكين المواطنين من السعى، فى إطار ديموقراطى، من أجل تحقيق مصالحهم وطموحاتهم المشروعة والجماعية وحمايتها من خلال وسائل سلمية وقانونية.

(المادة الثالثة عشر، القسم ١٦) لا يجرى حرمان المواطنين ومنظماتهم من حقهم فى المشاركة الفعالة والمعقولة على كافة مستويات اتخاذ القرارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وتيسر الدولة، بموجب القانون، وضع آليات ملائمة للتشاور[١١].

وفوق ذلك، أضفى قانون الحكومات المحلية لعام ١٩٩١، قيمة كبيرة على مشاركة المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية فى الحكم ويؤكد على أدوارها كشركاء نشيطين فى السعى من أجل تحقيق الاستقلال الذاتى المحلى (القسم ٣٤)، وإضفاء المشروعية على المشروعات المشتركة مع الحكومة من أجل تنفيذ الخدمات الأساسية وبناء القدرات ومشروعات توفير أسباب المعيشة وغيرها من أنشطة التنمية فى المجتمعات المحلية (القسم ٣٥) والتى تقدم لها وحدات الحكم المحلى المساعدة المالية وغيرها من المساعدات (القسم ٣٦). كما حصلت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية على مقاعد فى مجالس التنمية المحلية والهيئات الخاصة لرصد إنجاز الحكومة وتحسينه[١٢].

وبالمثل، فإن صياغة واعتماد قانون الإصلاح الزراعى الشامل وقانون التنمية الحضرية والإسكان وقانون المرأة فى التنمية وبناء الأمة تدين بالكثير إلى بحوث المنظمات غير الحكومية وشركائها من المنظمات الجماهيرية وضغوطها. وقامت إدارات حكومية كثيرة لها أذرع تصل بها إلى المجتمعات المحلية، مثل البيئة والموارد الطبيعية والإصلاح الزراعى والصحة، بإنشاء مكاتب اتصال لدعم التفاعل بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية ووضع سجل بالشركاء المؤهلين. وقامت جهات الاتصال تلك بدور آليات للتخطيط والتنفيذ المشترك، والمناصرة، والاحتجاج.

وفى هذه الأثناء، مرت جماعات اليسار السياسية بنوع مختلف من التحول، لم يظهر فقط نتيجة انفتاح الدولة غير العادى وإضفاء الطابع القانونى على الحزب الشيوعى فحسب، بل أيضا من خلال التطورات الدولية التى أبرزت تفكك الاتحاد السوفياتى والخطوات الحريصة للصين وفييت نام نحو اقتصاد السوق، وبصورة عامة أكثر، نهاية الحرب الباردة. وأدى انقسام الجبهة الديموقراطية الوطنية إلى فصائل متعددة إلى إضعافها. وتدهور جيش الشعب الجديد، الجناح العسكرى للحزب، حيث تطلع أعضاؤه إلى حكومة أكينو من أجل تحقيق أنواع جديدة من العدل وتحقيق تطور اقتصادى واجتماعى له شأنه. ومع سعى الحكومة الآن بهمة لإصلاح الأخطاء التى عانى منها ضحايا قانون الأحكام العرفية، غيرت أيضا قيادة الكنيسة الكاثوليكية موقفها، متراجعة عن دورها شديد الوضوح كبطل من أبطال حقوق الإنسان إلى مجرد الموجه الروحى التقليدى.

ومع انتهاء حكومة أكينو، تركزت إنجازات المنظمات غير الحكومية حول أربعة إنجازات[١٣]. الأول، أن حركة المنظمات غير الحكومية أنشأت وحدة أساسية وزادت

فعاليتها من خلال بناء شبكات وتحالفات. وبالرغم من أن العمل الجماهيرى ظل لب أنشطتها، فقد بذلت المنظمات غير الحكومية جهدا عظيما فى التنسيق مع جماعات أخرى لتحقيق مجموعة من الأهداف أكثر تعقيدا. وظهرت تحالفات خلال هذه الفترة، من بينها هيئة رقابة التنمية للمنظمات غير الحكومية، وهو حاليا أكبر شبكة من الشبكات تشتمل على أكثر من ثلاث آلاف منظمة غير حكومية.

وتركز الإنجاز الثانى حول ضغط المنظمات غير الحكومية ومناصرتها من أجل إصلاح السياسة وإصدار تشريع اجتماعى. وأنشئت معاهد عديدة للبحوث تابعة للمنظمات غير الحكومية معظمها خارج الجامعات ولكن بمشاركة أكاديميين مؤهلين. وقد ركزت فى بحوثها على البيانات والتحليلات التى تحتاجها المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية من أجل المناصرة والتنظيم.

وكان الإنجاز الثالث هو إضفاء الطابع المهنى على المنظمات غير الحكومية وهو ما جعل العمل معها وظيفة مشروعة، وقد أسس الكثير منها إدارات إدارية ومالية على أسس سليمة وبنى مهارات العاملين من خلال برامج تدريب وألزمت نفسها بمدونة أخلاق وضعت حديثا. وزاد استخدام الكمبيوتر والإنترنت زيادة أسية، مما عزز بشدة فعالية عمليات المناصرة والضغط.

ورسخ الزخم الرابع، التنمية البشرية المستدامة باعتبارها الرؤية التى توحد المنظمات غير الحكومية. وركز الانجاز الخامس على اقتناع المنظمات غير الحكومية بضرورة جعل السلطات السياسية أقرب إلى الجماهير لكى تتمكن من المشاركة بفعالية فى اتخاذ القرارات. إن هذا التركيز على نقل السلطة والأموال من العاصمة الوطنية إلى المحافظات والبلديات فى الأقاليم الأخرى من البلاد، جعل المنظمات غير الحكومية تضغط فى أواخر الثمانينات على الكونجرس لسن قانون الحكومات المحلية لعام ١٩٩١ الذى جعل اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد واستراتيجيات التنمية أقرب إلى الجماهير.

دعم المكاسب: المجتمع المدنى فى ظل حكم راموس، ١٩٩٢-١٩٩٨

خفَّف - إلى حد ما - من شكوك المنظمات غير الحكومية فى رئيس للبلاد كان القائد العسكرى الرئيسى فى ظل حكم ماركوس أن راموس كان قد انقلب على الدكتاتور، وأن الرئيسة أكينو قد كرَّسته ليكون خلفا لها. وسعى البرنامج الاقتصادى والاجتماعى الطموح للرئيس راموس إلى أن يصل بالفلبين إلى وضع البلد حديث التصنيع (اقتصادات النمور الآسيوية). واستشرافا للمستقبل، استند برنامج «فلبين ٢٠٠٠» على تحقيق النمو الاقتصادى وتمكين الشعب من أسباب القوة.

واختلط رد فعل مجتمع المنظمات غير الحكومية بالموافقة الحذرة والخشية. فقد استقبل القرار الحاسم لراموس بشأن أزمة الطاقة فى حكومته بالترحيب. وتحقق له هذا بالتعاقد مع الشركات المحلية والأجنبية للإمداد بالطاقة والحصول على قروض دولية للتوسع فى قدرة محطات القوى الكهربائية الموجودة ومن خلال الإسراع بتطوير مصادر الطاقة الحرارية الأرضية المتوفرة فى البلاد. غير أن الكثيرين شعروا بالقلق من نيته تحويل الموارد الكبيرة للبلد إلى مناطق نمو إقليمية ترتبط بدورها باقتصادات البلدان المجاورة. وبالرغم من أن الاستثمار الأجنبى يخلق فرص عمل، إلا أن المنظمات غير الحكومية شعرت بالخوف من أن يؤدى الإجلاء الجبرى، والمشروعات السياحية، وأصحاب مشروعات التعمير شديدو الحماس إلى تشريد أعداد كبيرة من الفقراء العاديين. بيد أن تصميم راموس على تحقيق تسوية فى جزيرة مندناو، التى مزقتها الحركة الانفصالية للمسلمين، شجع المنظمات غير الحكومية على الانضمام إلى آليات بناء الثقة التى جمعت الحكومة والمجتمع المدنى معا. كما أيدت هذه المنظمات أيضا تحركه لضم ما تبقى من متمردى جيش الشعب الجديد إلى السياق الوطنى سلميا.

وتعاونت المنظمات غير الحكومية بنشاط، ولكن بحذر، مع برامج الحكومة لإدارة الغابات بصورة اجتماعية وإدارة الموارد المستندة إلى المجتمع المحلى، من خلال حصولها، ومعها المنظمات الجماهيرية، على عقود غير معتادة مع إدارة البيئة والموارد الطبيعية من أجل زراعة الأشجار وإعادة تأهيل الغابات. وركزت المنظمات غير الحكومية أكثر فأكثر على دفع وحدات الحكومات المحلية على إعادة التفكير فى الميزانيات والعمليات لفائدة الفقراء والبيئة. وبدأت المنظمات الجماهيرية توحد دورات تخطيطها مع الوحدات الإدارية لحكومات القرى أو المناطق الحضرية فى تخطيط التنمية، بل بدأت حتى فى ترشيح بعض أعضائها لمناصب فى الوحدات الإدارية.

وكان العمل مع الحكومة غالبا ما يتسم بكثرة النزاع. وقد اشتكى موظفو الحكومات المحلية من أن المنظمات غير الحكومية لديها مهارات تقنية محدودة وفهم بسيط للإجراءات الحكومية؛ ومع ذلك واصلت، بغطرسة تتميز بها، تقديم طلبات مغالى فيها، وتعمل على خدمة مصالحها الخاصة. ومن ناحية أخرى، اتحدت المنظمات غير الحكومية ضد البيروقراطية المحلية مما أدى إلى تأخيرات غير معقولة فى تسديد مبالغ العقود وفى تنفيذ الخدمات ووجود موظفين محليين فاسدين لا يبالون كثيرا ومعرفتهم محدودة. وفى الوقت نفسه، عندما عملت الحكومة والمنظمات غير الحكومية معا بشكل جيد، كانت النتائج الإيجابية للفقراء واضحة.

وقد وجدت المنظمات غير الحكومية العاملة على المستوى المحلى نفسها فى الغالب فى مواجهات مباشرة مع النخب المحلية التى تشعر على نحو مفهوم بأنها مهددة عندما تقيم

المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية تحالفات وتجمع أموالا وموارد أخرى ليستخدمها السكان المحليون خارج رقابة الأوصياء التقليديين وتكسب بذلك تأييدا كبيرا خلال العملية. وكما قال عالم السياسة جويل روكامورا، «إنها بالتحديد» القيمة المضافة «التى تكتسبها المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية الوطنية من أفكارها الجديدة وعمليات التدريب وحشد الموارد المالية وغيرها وقدرتها على إدارة اتصالات وطنية مع أصحاب السلطة فى الحكومة والمنظمات غير الحكومية الأخرى التى تخلق إمكانية حدوث تحول فى علاقات السلطة المحلية»(١٤).

لقد أكدت هذا الاستنتاج دراسة لأربع بلديات تبين أن المنظمات الجماهيرية فيها، انتقلت بدعم من المنظمات غير الحكومية والمسئولين الحكوميين التقدميين، من اعتمادها التقليدى على عائلات النخبة والمشروعات الاجتماعية الاقتصادية للمساعدة الذاتية إلى استراتيجيات أكثر تطورا لتحقيق أهدافها فى المجال السياسى. وأثمرت مشاركتها فى مبادرات الديمقراطية السياسية والاجتماعية الاقتصادية عن تحقيق نجاحات، من بينها نقل الأرض إلى الزراع على نطاق كبير؛ وانتصار زارعى السكر بنظام المزارعة (مقابل جزء من المحصول) فى القضايا الخاصة بمطالبتهم بحصة أكبر من أرباح أعمالها؛ ووقف التحالفات أو تأخير قطع الأخشاب ومشروعات الطاقة الحرارية الأرضية التى تسيطر عليها النخب؛ وانتخاب أعضاء المنظمات الجماهيرية فى مناصب فى الحكومات المحلية(١٥).

ومع ضغط المنظمات غير الحكومية بشدة من أجل مبدأ الخضوع للمساءلة، وافق الرئيس راموس على جدول أعمال الإصلاح الاجتماعى كاستجابة منه لإضفاء الطابع المؤسسى على مشاركة جماعات الفقراء المنظمة فى وضع السياسة الوطنية. وحضر راموس، مع مسئولين من الحكومات الوطنية والمحلية وممثلين عن المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية من جميع أقاليم البلد، سلسلة من لقاءات قمة فى القطاع الأساسى. وقامت المنظمات غير الحكومية، الواعية دائما بالحاجة إلى تجنب التحزب والابتعاد عن أنواع حرجة من التعاون والعمل، بتنظيم شبكات من المنظمات الجماهيرية عبر البلاد لتحديد المشكلات الرئيسية التى تواجهها واقتراح حلول لها. وأمرت الحكومة بدورها الإدارات بتحديد برامج تتصدى لهذه المشكلات بشكل محدد.

لقد أثبتت عمليات الحشد الهائل التى اضطلعت بها المنظمات الجماهيرية والمنظمات غير الحكومية لكى تلتزم الحكومة بوعودها، أنها تجربة مهمة للتعلم بالنسبة للجميع. وقام ممثلو مجموعات صغار الزراع وفقراء الحضر والسكان الأصليين والنساء وآخرون بتخطيط عرض قضاياهم والإعراب عن آرائهم والضغط من أجل فرض الاتفاقات وشحذ

مـهارات القيـادة والتفـاعل المبـاشـر مع كبـار المسئولين الرسـمـيين بما فى ذلك الرئيس. وبالرغم من انتـهاء هذه العملية بخيبة أمل، نظرا لعدم وصول أى أموال جديدة إلى برامج القطاع الأسـاسـى، فقد حـققت للمنظمـات الجمـاهيرية والمنظمات غيـر الحكومـيـة أنواعا جديدة من التعاون وإنشاء شبكات مع بعضها البعض ومع الحكومة.

وسـاعـدت الشـبكات القوية على ترسـيخ دعم المنظمـات غيـر الحكومـيـة لشـركائـها فى التـحـالف الذى تصـدى لقضـايا وطنية ودوليـة أوسع نطاقا. وقـد وُجـه منتـدى التعـاون الاقتـصـادى لآسـيـا ومنطقـة المحيط الهادى بوابل من النقد من المنظمـات غيـر الحكومـيـة المعتـرضـة على تحـرير التـجـارة والفـتـرة الزمنيـة القصـيـرة المتـاحـة قـبل تنفـيـذه؛ وتجـاهل الاهتمامـات المتعلقـة بالبيئة والمساواة والعدل الاجتماعى؛ والتقـاعس عن عقد دورة مماثلة للمنظمات غير الحكومية كجزء من عملية منتدى التعاون الاقتصادى لآسيا ومنطقة المحيط الهادى. وتضـمن نقد المنظمـات غير الحكومـيـة للمنتدى الأثر السلبى للعولة على حقوق السكان الأصليين فى أراضى أسلافهم والأمن الغذائى والسيـاسـة الزراعية. وفضـلا عن ذلك، حـاول الرئيس راموس على المسـرح المحلى التخطيط لإجراء تعديل فى الدستور يلغى قصر فترة تولى الرئـاسة على فترة واحدة فقط مدتها ست سنوات حتى يستطيع ترشيح نفسـه مـرة أخرى. وعـارضت المنظمـات غير الحكومية بقوة مـبادرة تعديل الدسـتور فى سلسلة من الأنشطة توجتها مسيرة معارضة هائلة ومظاهرات تذكر بأيام شارع إيبيفانيو. وتراجع الرئيس.

وقد وصـف اثنان من المراقبين العـالمين ببواطن أمـور المسـرح السـيـاسـى الفلبينى فى نهاية حكومة راموس مسـاهمـات المنظمـات غيـر الحكومـيـة على أسـاس ثلاثة خطوط[١٦]. الأول، هو الخطاب العـام النابض بالحياة، سـواء فى داخل دوائر المنظمات غير الحكومية، حيث تتجمـع الآراء المتفرقة فى نوع من توافق الآراء القـابلة للتطبيق أو خـارجـهـا، عندما يتعين على مجتمع المنظمات غير الحكومية العمل على جعل آرائه مسموعة والحصول على الموافقة عليها من قبل الشركاء المترددين. والثـانى، محـاولة المنظمات غير الحكومية إعادة تعريف مـحتوى السياسة. فـالموضوعات التى اعتبرت فى السـابق غير مـلائمة لوضعـها فى التشريعات ـ الاغتصـاب وغيره من أشكال العنف ضد المرأة وحقوق السكان الأصليين ـ أصبحت الآن موضـوعات للمناقشة والتشريع البرلمانى الناجح. والثالث، أن المجتمع المدنى أصبح يضفى عليه الطابع المؤسسى بالتدريج. وتجرى هيكلة التحالفات لتحقيق دوام أكبر، بينما تتعلم المنظمات غير الحكومية الإدارة والممارسات المالية الجيدة وتعمل على أن يصبح موظفوها مهنيين.

ضمان الخضوع للمساءلة أمام الفقراء: المجتمع المدنى خلال حكومة استرادا، ١٩٩٨ -

مع تولى الرئيس جوزيف إيجرسيتو استرادا رئاسة الجمهورية، التى أكدت حملته التزامه بالفقراء والذى كانت أدواره كنجم فى الأفلام تعطى صورة المدافع عن الملايين الذين يعيشون فى فقر، تطلع الكثيرون فى مجتمع المنظمات غير الحكومية لمرحلة قد يكون فيها مبدأ المساواة محوريا بالنسبة للحكم مثلما كان عليه بالنسبة لعملها هى نفسها. وقامت شخصيات رئيسية عديدة من المنظمات غير الحكومية بحملة لمناصرة «إيراب» وهو الاسم الشعبى لاسترادا تحت شعار «إيراب من أجل الفقراء».

وأكسب تعيين اثنين من قادة المنظمات غير الحكومية كوزيرين، أحدهما مساعد للرئيس لشؤون الإسكان، والثانى وزير للإصلاح الزراعى، مزيدا من مساندة المنظمات غير الحكومية للحكومة. وبدأت كلتا الوزارتين فى الحال بالتخطيط لإجراء تغييرات منتظمة كان يمكن أن تغيّر حالة الكثير من الفقراء لو ساندتها الحكومة. بيد أن المنظمات غير الحكومية أدركت سريعا أن التعيين فى الوظائف العليا ليس كافيا. وبالرغم من أنها قامت بدعم أصدقائها فى الحكومة - وتجادلت معهم فى مرات عديدة حول ما ينبغى أن تفعله الحكومة - فإن قادة المنظمات غير الحكومية السابقين شعروا بالفزع عندما اكتشفوا أنهم مثل موظفى الحكومة غالبا ما يتخذون مواقف وسط غير محبوبة للحفاظ على سلطتهم. وبعد أن استحوذ القائمون على تطوير مشروعات الأراضى الغاضبون وجماعات المصالح الأخرى المستاءة على مسامع الرئيس وفرضوا إقالة مساعد الرئيس لشؤون الإسكان، تبخر أى احترام متبق للإدارة فيما بين المنظمات غير الحكومية.

وفى الوقت نفسه، ازدهرت وتوسعت شراكات كثيرة إيجابية بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية فى بعض البيروقراطيات الوطنية وكذلك على الصعيد المحلى. كما أن المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية تجد أن وحدات الحكومات المحلية، بالنظر إلى أنها الأقرب إلى مستوى المجتمعات المحلية، تولى اهتماما أكبر بتحسين حياة الدوائر التابعة لها، أو أنها على الأقل قريبة بما فيه الكفاية من المجتمع المحلى إلى الدرجة التى يمكن معها للمجموعات المحلية المنظمة التى تمثل الفقراء أن تضغط عليها وتحقق نتائج.

وساد السخط على حكومة استرادا بعد تنصيبه فى يونيه ١٩٩٨ مباشرة. فقد أغضب الرئيس الجديد الكثيرين نتيجة لتأييده طلب عائلة ماركوس بإعداد جنازة بطل للديكتاتور الذى توفى فى هونولولو فى عام ١٩٨٩. وحتى الآن لا زال جسد ماركوس، المحنط الذى يقال إنه مغطى بالشمع، راقدا فى قبو مكيف الهواء فى مدينة لوزون الشمالية، مسقط رأسه، وهذا دليل على إصرار عائلته على دفنه فى احتفال رسمى فى مقبرة الأبطال الوطنيين فى مانيلا. واتحدت تحالفات المجتمع المدنى التى تضم جميع الطبقات الاجتماعية

بغضب ضد موقف الرئيس استرادا الذى فسرته على أنه سخرية من العدل وإهانة للملايين الذين عانوا وقتلوا واختفوا فى ظل حكم نظام ماركوس. وتراجع الرئيس استرادا فى النهاية إلا أن المأزق ما زال مستمرا.

ومرة ثانية فى أغسطس عام ١٩٩٩، اضطر الرئيس استرادا إلى الانضمام إلى آلاف المتظاهرين سلميا، ومن بينهم أعضاء المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية، الذين دعمتهم الرئيسة السابقة أكينو والكاردينال جايمى سن وقادة المجتمع المدنى للدفاع عن الديموقراطية. لقد عارض المتظاهرون حجة الرئيس بأن الإسراع بالاستثمار الأجنبى فى الفلبين سيتحقق إذا أتيحت الفرصة للأجانب بتملك الأراضى؛ واتهموه أيضا بأن غرضه الحقيقى من وراء تصحيح الدستور من أجل تحقيق التنمية كان إلغاء الحدود المفروضة على إعادة الانتخاب، بحيث يتمكن المسئولون الحاليون، بما فيهم هو نفسه، من مواصلة احتلال وظائفهم. وانتهت مبادرة تغيير الدستور مرة ثانية، واندلعت المظاهرات فى المدن فى طول البلاد وعرضها تعارض المحسوبية والإدارة عديمة الكفاية وانحراف الاقتصاد والفساد. وكان الاتهام الآخر هو أن الحكومة تقيد حرية الصحافة من خلال الإعلان عن مقاطعة جريدة *فلبين ديلى انكويرر* التى قيل إنها بدأت فى المقر الرئاسى فى مالاكانانج. هذه الجريدة، التى هى أكثر الصحف مبيعا فى البلاد، تصادف أنها كانت أقوى وسائل الإعلام نقدا لحكومة استرادا.

وبدأت قصص المحسوبية والفساد فيما بين الأقارب والأصدقاء والمؤيدين السياسيين من ذوى النفوذ والتقارير المزعجة عن السكر البين و «وزارة نصف الليل» ذات النفوذ الكبير، والاتهامات حول الأخلاق الشخصية لاسترادا تنتشر فى جميع أروقة الإشاعات فى مانيلا. وبدأت النكات عن استرادا تنتقل من هاتف محمول إلى آخر وتنتشر بشكل واسع فى شبكات البريد الإلكترونى لتصل إلى الفلبينيين فى جميع أنحاء العالم. وأصبحت صورة الرئيس غير الكفء وغير القادر على الحكم بصورة مؤثرة موضوع نقاش شائع أينما تجمع الناس وفى وسائل الإعلام المذاعة والمكتوبة.

إلا أن أكثر الاتهامات خطورة التى أصدرتها المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية فى أواخر عام ١٩٩٩ ضد الرئيس استرادا، كانت خيانته جدول أعماله لمساعدة الفقراء. إذ كانت الأدلة الملموسة قليلة عن وجود برامج لمكافحة الفقر قادرة على الوصول إلى أعداد كبيرة من السكان المحرومين والمهمشين. وشككت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية وجماعات دوائر الأعمال فى تقرير اللجنة الوطنية لمكافحة الفقر بشأن أفقر مائة أسرة فى كل محافظة ومدينة لمظهريته وخضوعه للمحسوبية السياسية بدلا من المعايير الاجتماعية الاقتصادية. وانتقدت بقسوة عدم اهتمام الرئيس الواضح بتشجيع الشراكات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية

من أجل خفض أعداد الفقراء وشجبت اتجاهه لتفسير النقد على أنه دليل على مؤامرات ضد حكومته. وتساءلت أين الانفتاح على الحوار الحقيقى والعمل البناء المتضمن فى الدستور؟

وفى أواخر عام ١٩٩٩، شعرت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية بالأمل من أن الرسالة التى أوضحتها استطلاعات الرأى بشأن انخفاض شعبية استرادا بنسبة ٤٤ فى المائة قد تعيد تركيز انتباهه نحو جدول الأعمال من أجل الفقراء وتحسين الحكم لمواصلة التقدم. ولسوء الحظ، كشفت عمليات استطلاع الرأى الوطنية وفى مانيلا فى يناير وفبراير عام ٢٠٠٠، أن معدل صافى الرضا عنه (الفرق بين من يوافقون على أدائه والذين لا يوافقون) انحدر بدرجة أكبر من ناقص ٩ فى المائة فى يناير إلى ناقص ١٤ فى المائة فى فبراير. وشمل عدم الرضا هذا بوضوح جميع الطبقات الاجتماعية(١٧).

وبحلول إبريل ٢٠٠٠، تركزت المناقشات العامة حول أفضل طريقة لتحقيق رحيل الرئيس. ورأى الخيار المفضل الأخذ بعملية دستورية تؤدى إلى استقالته أو تجريمه يعقبها تسليم الرئاسة لنائبة الرئيس جلوريا ماكاباجال أرويو. وكان أكثر السيناريوهات إثارة للخوف بالنسبة للمجتمع المدنى ودوائر الأعمال هو حدوث انقلاب عسكرى. حيث سيعود هذا البديل بالحكم العسكرى البغيض، ويؤدى إلى مزيد من عدم استقرار التجارة والاستثمارات فى اقتصاد يفتقر للحيوية بالفعل، ويؤدى إلى عنف عسكرى متصاعد ضد متمردى جيش الشعب الجديد والمدنيين. وسوف يعصف ذلك بالديمقراطية التى تم اكتسابها بشق الأنفس طوال الأربع عشرة سنة الماضية. ويصبح على منظمات المجتمع المدنى والمنظمات الجماهيرية مرة ثانية بذل جهود مضنية لتطوير ما تبقى من المجتمع الحرّ.

مساعدة المجتمع المدنى

تنبع الشهرة التى تتمتع بها المنظمات غير الحكومية وطنيا ومحليا من نجاحها فى أداء وظائف عديدة مفيدة. فهى تنظم جماعات المجتمعات المحلية المحرومة ليكون لها رأى أكبر فى حياتها وتعمل على تحسين أحوال الفقراء اقتصاديا ورعايتهم اجتماعيا والعمل بفعالية فى إقامة الشبكات والمناصرة وتشكيل جماعات الضغط ووضع طرق مبتكرة لإعادة توجيه المؤسسات أو خلق مؤسسات جديدة لخدمة الجماعات المهمشة على نحو أفضل. وترتبط بالائتلافات والتحالفات العالمية وتعزز المزيد من التنمية العادلة والمستدامة وتجمع أموالا كثيرة من أجل عمل المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية.

وفى عام ١٩٩١ وحده، أثمرت قدرتها على الحصول على تمويل الجهات المانحة مبلغا يقدر بحوالى ١٠٢ مليون دولار أو ٧,٢ فى المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التى

قامت الجهات المانحة بتوجيهها مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية[١٨]. ومن عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٩٧، خصصت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وحدها ٥٤,٦ مليون دولار فى ٢٠٩ منحة أو عقد إلى المنظمات غير الحكومية الفلبينية والمنظمات الأمريكية الطوعية الخاصة العاملة فى الفلبين. وتطلب برنامج التمويل المشترك للوكالة، الموضوع على أساس العقود، قيام المنظمة غير الحكومية المستفيدة بتوفير تمويل نظير بنسبة ٢٥ فى المائة على الأقل وقدمت المنظمات غير الحكومية المتعاقدة ٢٦,٤ مليون دولار نقدا أو عينا، وهو مبلغ يزيد على نسبة الـ ٢٥ فى المائة المنصوص عليها كحد أدنى بالنسبة إلى مبلغ ٥٤,٦ مليون دولار[١٩].

إن الجهات المانحة الأجنبية للمنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية فى الفلبين لها جميعا ولاياتها ومصالحها المحددة. وتشمل الجهات المانحة البلدان التى ترسل مساعدة إنمائية رسمية إلى المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة ومنظمات الكنائس ومؤسسات الأحزاب السياسية والوكالات متعددة الأطراف وكذلك المؤسسات والمنظمات غير الحكومية الدولية[٢٠]. ونظرا لتنوع الجهات المانحة والتاريخ المعقد للمنظمات غير الحكومية فى الفلبين وأنشطتها، فإن المرء مضطر إلى الفصل بين المساعدة التى تهدف مباشرة إلى تعزيز الديموقراطية والمساعدة التى تفعل ذلك بطريقة غير مباشرة. ويمتزج تعزيز الديموقراطية وتعزيز التنمية الاقتصادية معا فى أنشطة المنظمات غير الحكومية فى الفلبين.

وقد كانت المنظمات غير الحكومية التى شجعت حقوق الإنسان فى ظل نظام ماركوس السابق تشجع الديموقراطية مباشرة بصورة واضحة. غير أن المنظمات غير الحكومية العاملة فى أنشطة مختلفة وتنتهج مناهج اجتماعية اقتصادية وتنظم المجتمعات المحلية من أجل التمكين السياسى تشجع هى أيضا الديموقراطية. وتحاج المنظمات غير الحكومية التى تنفذ برامج مختلطة - وهى أكثر شهرة - بأنه بدون وعى سياسى بحقوق الفرد المتعلقة بالموارد الاجتماعية والاقتصادية فى ظل علاقة قوة غير متكافئة، ومع وجود مجموعات محرومة تفتقر فى الغالب للعزم والمعرفة للمطالبة بنجاح بحقها فى هذه الموارد أو إدارتها إذا حصلت عليها، فلن تحصل الجماهير مطلقا على الفوائد الكاملة للديموقراطية سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وفى المقابل، فعندما تضغط المنظمات غير الحكومية من أجل حكم جيد، فإن الكثيرين يفعلون ذلك على أمل تمكين المنظمات الجماهيرية من الضغط على المسئولين المحليين لإعادة التفكير فى توزيع الفوائد الاجتماعية الاقتصادية للتركيز على الفقراء. ويجزم كل من سيدنى سيليمان وليلا جارنر نوبل على أن «الكثير من جداول أعمال المنظمات غير

الحكومية سياسية بصورة غير مباشرة وتهدف لتغيير الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية لتمكين الفلبينيين العاديين من السلطة»[٢١]. وقد يمكن الفصل بين العناصر السياسية المؤيدة للديموقراطية والاعتبارات الاجتماعية الاقتصادية فى بلد صناعى أو ديكتاتورى. ولكن فى بلدان بها قدر يسير من الديموقراطية وتوزيع الدخل فيها غير متماثل بشكل كبير على نحو يجعل أعدادا كبيرة من السكان فقراء وعاجزين، فإن كل واحد من الأمرين بالضرورة جزء من الآخر.

وفى الفلبين، تميز الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بين عمل المنظمات غير الحكومية العاملة فى مجال الديموقراطية من خلال الحكم وتلك العاملة فى مجال الديموقراطية من خلال التنمية. ويُعرَّف النهج الأخير على أنه دعم المجتمع المدنى من خلال الأنشطة الاجتماعية الاقتصادية وتنظيم المجتمعات المحلية (بمعنى تنمية المجتمعات المحلية). بل إن المكاتب منفصلة، فهناك مكتب للحكم الرشيد والمشاركة يعالج الأمر الأول ويعالج مكتب التعاون الطوعى الأمر الثانى.

وفى عام ١٩٥٥، سعت الوكالة، تسليما منها بأن «هناك قضايا لا يمكن التصدى لها بشكل فردى بحلول محلية الجذور»، إلى «فتح مجالات جديدة لمشاركة حقيقية فى عملية السياسة العامة أمام الجماعات المحرومة والتى لا تمثل مصالحها بقدر كاف». ويستكمل برنامج المجتمع المدنى للتمويل المشترك فى مكتب التعاون الطوعى جهود تحقيق الحكم الرشيد التى يتولاها مكتب الحكم والمشاركة من خلال دعم برامج بناء التحالفات فيما بين جماعات القطاع الأساسى مثل صيادى الأسماك وفقراء الحضر والسكان الأصليين والنساء والأطفال العاملين فى القطاع غير الرسمى وزراع جوز الهند وجماعات التمويل متناهى الصغر. والمقرر أن ينتهى برنامج التحالف فى نهاية عام ٢٠٠٠. وكانت ولاية مكتب التعاون الطوعى هنا هى مساعدة الجماعات «التى تظل مهمشة أو تقع خارج سياق قانون الحكم المحلى»[٢٢].

بيد أن موظفى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، يقولون إن البعثة تكرس اهتماما بالتمييز بين المنظمات غير الحكومية التى تشجع الديموقراطية من أجل الحكم الرشيد وتلك التى تشجع الديموقراطية من أجل التنمية بقدر أقل من اهتمامها بالتمييز بين المنظمات غير الحكومية التى تركز على العمل المباشر وتلك التى تركز على السياسة. وتدعم الوكالة كليهما. ومن خلال دعم المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة المنظمة للقيام ببحوث، تحاول الوكالة إضفاء المشروعية على مشاركة المنظمات غير الحكومية فى المناقشات السياسية من خلال مساهمتها فى البحوث المدعمة بالبيانات[٢٣]. وفضلا عن ذلك، فإنه نظرا لأن المنظمات غير الحكومية فى الفلبين، مقابل نظيرتها فى

الولايات المتحدة، يمكنها قانونا العمل مع جماعات الضغط السياسى دون أن تعرض للخطر موقفها من الإعفاء الضريبى، فإن الوكالة لا تحتاج إلى أن تخفى دعمها للمنظمات غير الحكومية الأكثر اشتغالا بالسياسة. ويؤدى كل هذا إلى عدم وضوح التمييز بين تشجيع الديموقراطية وتشجيع التنمية.

العمل على استدامة الديموقراطية

بالرغم من أن المنظمات غير الحكومية فى الفلبين تعى جيدا أن الإطار الديموقراطى يدعم أنشطتها - سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية - فإنها لا تفكر بوعى فى هذه الأنشطة على أنها «تبنى الديموقراطية». وهذه العبارة لها رنين الطبقة المتوسطة غير الشائع فى مصطلحات المنظمات غير الحكومية والمنظمات الجماهيرية. وبالأحرى، فإن المنظمات غير الحكومية تتكلم عن تمكين الجماهير من السلطة لتحقيق تغييرات فى المجتمع تؤدى إلى التنمية البشرية المستدامة. ويعنى هذا بدوره مجتمعا يتميز بالعدل والتوزيع العادل للموارد وسلامة البيئة ومشاركة الجماعات المهمشة حاليا فى القرارات التى تؤثر فيهم وفى مجتمعاتهم المحلية وفى بلدهم. وكما حددها عالم فلبينى، فإن الحواجز الرئيسية أمام ترسيخ الديموقراطية هى الفقر الذى يخلق التبعية، والعلاقات الاجتماعية الهرمية، والاهتمام المفرط بالروابط الأسرية على حساب العلاقات الأخرى، والإحساس الضعيف بالصالح العام، والخطاب المحدود فى لغة الديموقراطية ومعناها[٢٤].

متى وأين يمكن أن تصبح المنظمات الإنمائية غير الحكومية التى تشجع الديموقراطية بطريقة غير مباشرة منظمات غير حكومية سياسية تشجع الديموقراطية بصورة مباشرة؟ إن المرء مضطر إلى الحفاظ على هذا التمييز ذى المعنى فى الفلبين، فالجميع فى الواقع يعملون من أجل الديموقراطية. ولكن تصنيف منظماتهم إلى فئات مثل «منظمات غير حكومية تبنى الديموقراطية» (أو لا)، يقترب بصورة غير مريحة بالنسبة للعاملين فى هذه المنظمات من وجهة النظر الأمريكية بالنسبة للديموقراطية، مع تركيزه على الانتخابات وتوعية الناخبين والأحزاب السياسية. ومن ناحية أخرى، تساوى المنظمات غير الحكومية فى الفلبين الديموقراطية بالتغلب على الفقر وانعدام الحيلة، وتتحدى هياكل نخبة السلطة محليا، ووطنيا، ودوليا من خلال عمل تنظيم من أجل توزيع أكثر إنصافا للأصول والخدمات الأساسية، والدمج الاجتماعى للمجموعات المحرومة، وعمليات المشاركة، والتنمية البشرية المستدامة. إن الالتزام بهذه التغييرات الباعثة على التحول هو ما يحفز المنظمات غير الحكومية على القيام بما تفعله بأكثر مما تفعل عمليات التمييز للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الجديرة بالاحترام، وإن كانت ملموسة، بشأن الديموقراطية.

وبالنسبة لطريقة تفكير المنظمات غير الحكومية، تعتبر العلاقة المثالية مع جهة مانحة هى عملية من عمليات الشراكة. ويعنى ذلك ضمنيا اتفاقا أساسيا على مبادئ التنمية. وتصر المنظمات غير الحكومية على أن للتنمية جذورا عميقة لدى الجماهير وأن تشجيع التضامن حولها هو رؤية مشتركة للمستقبل. وهى تعطى أولوية عليا لخفض أعداد الفقراء وتأثيره على المجموعات المستضعفة من خلال تدخلات اجتماعية اقتصادية مباشرة ومن أجل التمكين، والإصلاح المؤسسى والقضاء على الجوانب السلبية للعولمة. وينبغى على الجهات المانحة «أن تدعم على نحو حاسم البرامج التى تهدف إلى التصدى للحواجز الهيكلية أمام التنمية وتجنب البرامج التدريجية المسكنة التى لا تعالج جذور التخلف ولا الافتقار إلى ديموقراطية حقيقية»[٢٥].

وتعترف المنظمات غير الحكومية بأن للجهات المانحة أولوياتها، ولكنها ترى أنها تتشابك بصورة مثالية مع أولوياتها هى الأخرى. وهناك عادة توافق أولى من حيث إن المنظمة غير الحكومية تتصل بشركاء التمويل الذين تعتقد أنهم يميلون إلى دعم استراتيجيتها وأنشطتها. وتفعل الجهات المانحة الشىء نفسه. إلا أن الاهتمامات بشأن البرامج «التى تحركها الجهات المانحة» والاعتماد المتواصل على المنح الخارجية وإمكان فقدان الاستقلال الذاتى، لا تزال تسيطر على مداولات المنظمات غير الحكومية فى الفلبين. ويعلق كل من روكامورا وألداتا على هذا التشوه:

> بينما تيسر الأموال التوسع الكبير فى أنشطة المنظمات غير الحكومية، فهى تشوه كذلك وتيرة وعملية تنمية هذه المنظمات. إذ يتعين على المنظمات غير الحكومية أن تكرس وقتا أكثر لبناء قدراتها الاستيعابية (مما يؤدى فى بعض الأحيان إلى هياكل بيروقراطية)؛ وقد أثرت المنافسة على الأموال على العلاقات بين المنظمات غير الحكومية وبعضها البعض؛ وعملت ميزانيات المنظمات غير الحكومية الكبيرة على تآكل الطابع الطوعى للمنظمات وتوجهها نحو التغيير الاجتماعى[٢٦].

وقد دفعت هذه الاهتمامات، مع التحول الذى حدث فى منتصف التسعينيات فى أولويات الجهات المانحة لصالح أوروبا الشرقية ومناطق جديدة أخرى، بالمنظمات غير الحكومية إلى أن تقوم بعملية إعادة دراسة جادة لمستقبلها دون الحصول على تمويل مؤكد. كما أن نظرة شاملة تركز على مسائل الاستقلال الذاتى والكفاءة، المنظمات غير الحكومية قد شجعت على تشكيل تحالفات تتفاوض مع حكومات الجهات المانحة أو المنظمات غير الحكومية الأجنبية من أجل تحويل المساعدة الإنمائية الرسمية أو أموال

التنمية إلى منظمة محلية لتمويل المنظمات غير الحكومية تنشأ لهذا الغرض أو تكون قائمة بالفعل. وتم توجيه الأموال إلى أنشطة المجتمع المدنى فى الفلبين بهذه الطريقة من أستراليا وكندا وألمانيا وهولندا وسويسرا والولايات المتحدة والبنك الدولى. ولكن حتى فى هذا، فإن المنظمات غير الحكومية تأخذ حذرها من اتجاهات الجهات المانحة لفرض رؤيتها بشأن التنمية على المستفيدين الشركاء، فى بعض الأحيان تحت غطاء ضمان الرقابة المالية السليمة(٢٧).

وتتجه مبادرات أخرى للتمويل تقوم بها المنظمات غير الحكومية إلى الداخل. فقد بحثت منظمات فكرة بيع منتجات ومطبوعات ونفذتها بالفعل، كما تقاضت رسوما على الخدمات التى تقدمها أو على استخدام مقارها، وحصلت على دعم متبادل مستمد من فرض تكاليف مرتفعة على العملاء الميسورين لإعادة الاستثمار فى برامج جماهيرية، وجمعت تبرعات من خلال بيع اليانصيب وحفلات الرقص، ومن مساهمات أنصار الكنائس ومن العقود الحكومية ومن نداءات الجمعيات الخيرية المحلية، وخفض التكاليف من خلال تنسيق العمليات وتبسيطها. ويتوقع العديد من المنظمات غير الحكومية إنشاء وقفيات بعد أن تم اعتمادها بشهادة تصدر للمنظمات غير الحكومية من قبل المجلس الفلبينى، وهى مؤسسة وافقت عليها الحكومة تقوم على إدارتها المنظمات غير الحكومية. ومازالت منظمات أخرى تعتمد على مخصصات الحكومات المحلية إلى المنظمات الجماهيرية، مما لا يضطر المنظمات غير الحكومية للبحث عن أموال لتغطية احتياجات المنظمات الجماهيرية.

ويعلم قادة وموظفو المنظمات غير الحكومية أنهم عرضة للمساءلة، ليس أمام من يعملون معهم فى التنمية والشراكة فحسب، بل أيضا أمام من يقدمون الموارد والأموال لعملهم. ويسعون دائما إلى أن يكون أداؤهم «بين ما هو مبدئى وما هو عملى، بين الإصلاح والثورة، بين النزاهة والأمل»(٢٨).

إن أكثر من ٤٠٠ سنة من الاحتلال الأسبانى والأمريكى واليابانى وأكثر من خمسين سنة كجمهورية، منها ١٥ سنة فى ظل حكم دكتاتورى، جعل الكثيرين من الفلبينيين مؤيدين متحمسين للوطنية والديموقراطية. ولكن الهوة الكبيرة بين الأغنياء والفقراء فى البلد، وانتهاك الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتجسد فى النظام الاجتماعى المشوه، تدعو إلى حشد سياسى بشأن التوزيع غير العادل للموارد الاجتماعية الاقتصادية والسلطة وكذلك بشأن مساعدة الفقراء حتى يتمكنوا من إدارة تلك الموارد. وتواصل المنظمات غير الحكومية فى الفلبين شق طريقها لمواجهة عدم المساواة والظلم. وتدعو شركاءها ،المحليين والدوليين، للمضى قدما معها ليتمكنوا من الدخول معا إلى الألفية الجديدة بأمل وحماس متجدد لمواجهة التحديات التى تنتظرهم.

ملاحظات

١ ـ Angela Stuart Santiago, "Chromology of a Revolution, 1986," in Lorna Kalaw-Tirol, ed., *Duet for EDSA* (Manila: Foundation for Worldwide People Power, Inc., 1995), pp. 15-147.

٢ ـ Arsenio M. Balisacan, *Poverty, Urbanization and Development Policy: A Philippine Perspective* (Quezon City: University of the Philippines Press, 1994), p. 26, table 2.4.

٣ ـ Paulynn Paredes Sicam, "RP as NGO Superpower," *Manila Times,* February 13, 1999, p. A6.

٤ ـ Alan de Guzman Alegre, *Civil Society Resource Organizations and Development in Southeast Asia: Philippines Country Report* (Boston: Synergos Institute, 1999).

٥ ـ Michael M. Alba, "Exploring the APIS (Annual Poverty Indicators Survey) Data on the Accessibility of Public Services." دراسة تمت تحت رعاية البنك الدولى manuscript, Manila, De La Salle University, 2000, p. 16, table 6.1.

٦ ـ G. Sidney Silliman, "Transnational Relations of NGOs," in Silliman and Lela Garner Noble, eds., *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society and the Philippine State* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1998), pp. 10-11.

٧ ـ Silliman and Noble, "Citizen Movements and Philippine Democracy," in *Organizing for Democracy,* p. 306.

٨ ـ أخذ الكثير من المناقشات التالية من Alegre, "The Rise of Philippine NGOs as Social Movement: A Preliminary Historical Sketch, 1965-1995," in Alegre, ed., *Trends and Traditions: Challenges and Choice* (Quezon City: Ateneo Center for Social Policy and Philippines-Canada Human Resource Development Program, 1996), pp. 2-48.

٩ ـ Karina Constantino David, "History of NGOs in the Philippines," بحث أعد من أجل ورشة العمل المتعلقة بالجيل اللاحق Caucus of Development NGOs (CODE-NGO) and Community Organizers Multiversity, Quezon City, September 1999.

١٠ـ المصدر السابق ص ١١.

١١ـ Marlon A. Wui and Ma Glenda S. Lopez, *State-Civil Society Relations* in Policy-Making (Quezon City: University of the Philippines Third World Studies Center, 1997), p. 3.

١٢ـ المصدر السابق ص ٣ ـ ٤.

١٣ـ Alegre, "The Rise of Philippine NGOs as Social Movement," pp. 27-32.

١٤ـ مقتبس من Terrence R. George, Local Governance: People Power in the Provinces?" *in Organizing for Democracy,* pp. 223-53.

١٥ـ المصدر السابق ص ٢٤٦.

١٦ـ Silliman and Noble, introduction to *Organizing for Democracy,* pp. 10-11.

١٧ـ Armando Doronils, "Analysis," *Philippine Daily Inquirer,* March 31, 2000, p. 9.

١٨ـ Silliman, "Transnational Relations " Evolution of NGOs," in Organizing for Democracy, p. 65.

١٩ـ Lynne Cripe and Gregory Perrier, "Evolution of a PVO Co-Financing Program: Lessons Learned at USAID/Philippines" (Office of Private Voluntary Cooperation, Bureau for Humanitarian Response, USAID/Philippines, May 1997), ch. 21, pp. 2-3.

٢٠ـ Katrina A. Lopa Consuelo and Karel S. San Juan, "NGO Relations with Donor Agencies," in *Trends and Traditions,* p. 129.

٢١ـ Silliman and Noble, :Citizen Movements and Philippine Democracy," in *Organizing for Democracy,* p. 307.

٢٢ـ Cripe and Perrier, "Evolution of a PVO Co-Financing Program,"pp. 4-5.

٢٣ـ موظفو الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مقابلات أجراها المؤلف، مانيلا، ٢٣ حزيران/ يونيه ١٩٩٩.

٢٤ـ Fernando N. Zialcita, "Barriers and Bridges to a Democratic Culture," in Maria Serena I, Dioko, ed., *Democracy and Citizenship in Filipino Political Culture: Philippine Democracy Agenda,* vol. 1 (Quezon City: Third World Studies Center, 1997).

٢٥ـ Eugene M. Gonzales, Consuelo, and Alegre, in *Trends and Traditions,* p.185.

٢٦ـ Joel Rocamora and Fernando Aldaba, introduction to *Resource Manual* on NGO-Managed Fund Mechanisms (Quezon City: Caucus of Development NGO Networks and Transnational Institute, 1997), p. i.

٢٧ـ Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO), Association of Foundations (AF), and Philippines-Canada Joint Committee for Human Resource Development (PCHRD), *NGOs in a New Arena: Initial Reflections on Managing* Fund Mechanism for Development (Quezon City: CODE-NGO, AF, and PCHRD, 1997), p. 85.

٢٨ـ San Juan and Alegre, "Summary and Conclusion," in *Trends and Traditions,* pp. 207-10.



الباب الرابع

أوروبا الشرقية



٧

أهداف نبيلة ونتائج متواضعة:
تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية

كيفن ف. ف. كويجلى

خلال التسعينيات، قدمت الولايات المتحدة وكثير من بلدان أوروبا الغربية معونة لتعزيز تنمية المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية كجزء من الجهود الغربية واسعة النطاق لتيسير عمليات الانتقال إلى الديموقراطية فى المنطقة. وقصرت هذه الجهود لمساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية عن تحقيق أهدافها النبيلة لأسباب تتعلق بافتراضات الجهات المانحة والمتلقية، وبرامج المعونة نفسها والأجواء التى عملت فيها، والمؤسسات التى قدمت لها المساعدة. إذ أضمرت الجهات المانحة فى أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية افتراضات مختلفة بشأن المجتمع المدنى وعلاقته بالديموقراطية تختلف عما أضمره الأوروبيون الشرقيون الذين حاولت مساعدتهم. كما كان لدى الجهات المانحة أيضا توقعات كبيرة بدرجة غير واقعية لمعونتها، حتى مع مراعاة أن الكثيرين قد بالغوا فيما يمكن تحقيقه.

وكان على برامج معونة المجتمع المدنى أن تحافظ على توازنها فى خضم مرحلة انتقال مزدوجة سريعة فى المجتمعات من حولها ـ بعيدا عن احتكار شيوعى للسلطة والاقتصاد المخطط مركزيا ومتجهة صوب شكل من أشكال الحكم الديموقراطى واقتصاد السوق. وحتى مع جعل تصميم البرامج وتنفيذها أكثر حزما، توافرت لبلدان أوروبا الشرقية خبرات متباينة بالمجتمع المدنى وحازت موارد بشرية متنوعة يمكن أن يبنى عليها مجتمع مدنى. وأخيرا، عقَّدت الجهات المانحة عمل القائمين على تنفيذ البرامج بإجراء تحولات درامية فى المناطق الجغرافية والمؤسسات التى تستهدفها وكذلك فى جوهر البرامج.

وفيما يتعلق بالمؤسسات المستهدفة، ذهبت معظم أموال وجهود المجتمع الدولى إلى تأسيس اقتصادات السوق بدلا من بناء مجتمع مدنى. وبدأت المساعدة فى وسط أوروبا. وبالتدريج، وكلما حدث انفتاح سياسى فى البلدان المجاورة، تدفقت المعونة إلى الشمال نحو بحر البلطيق وإلى الجنوب نحو البلقان وإلى الشرق تجاه روسيا أوكرانيا. ومن عام ١٩٨٩ حتى عام ١٩٩٦، كان القصد من ٩٠ فى المائة من حوالى ١٠٨ مليار دولار قدمها المجتمع الدولى هو المساعدة فى تنمية أسواق حرة، أساسا عن طريق تشجيع استقرار الاقتصاد وتحريره وخصخصته. ومع تحقق إصلاح اقتصادى وتحقيق معظم بلدان أوروبا الشرقية تقدما فى الخصخصة لتشهد بالتالى نموا متواضعا، أولت برامج المعونة اهتماما أكبر للديموقراطية. ودعمت نسبة الـ ١٠ فى المائة المتبقية من المساعدة التطور الديموقراطى، وبتعريفه الواسع. وبالرغم من سيل الخطابات الطنانة، فقد ذهب أقل جزء من المعونة الغربية الإجمالية ـ ربما لا يتجاوز ١ فى المائة ـ إلى المجتمع المدنى[١].

وإلى جانب المبالغ المتواضعة التى أنفقت على برامج المجتمع المدنى، فإن أحد أسباب تحقيقه نتائج محدودة هو أن الجهات المانحة بصفة عامة خصصت له أموالا لفترات قصيرة فقط. ففى إستونيا والجمهورية التشيكية، تم التخلص من معظم برامج المعونة بحلول منتصف التسعينيات نظرا لأن هذه البلدان حققت نجاحا اقتصاديا. وحولت كل من الجهات المانحة الحكومية مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات المانحة الخاصة بما فى ذلك المؤسسات المختلفة برامجها إلى بلدان أخرى أو قامت بتصفيتها[٢]. وإذا كان المجتمع المدنى، كما كان مفهوما بشكل عام، قد استغرق جيلا على الأقل لكى يبنى نفسه، فلا يحتمل أن يكون لبرامج تعمل لخمس أو ست سنوات فحسب تأثير كبير على المجتمع المدنى أو الديموقراطية[٣].

وكانت المشكلة الأخرى للبرامج فى أوروبا الشرقية هى أن موظفى المعونة لم يفعلوا الكثير لتطويعها بما يناسب الظروف المحلية[٤]. ذلك أنه بالرغم من أن الأوضاع السياسية والاقتصادية فى جميع أنحاء المنطقة كانت بصفة عامة متشابهة، كان كل بلد يمثل فرصا ومشكلات مختلفة للمجتمع المدنى والتنمية الديموقراطية.

وفضلا عن ذلك، فقد غير المجتمع الدولى رأيه بشأن الشركاء المؤسسين مرات عديدة. ففى البداية، عملت الجهات المانحة عن كثب مع الحكومات الوطنية لدعم المؤسسات الديموقراطية مثل البرلمانات والسلطات القضائية كما جاهدت لدعم إجراءات تحقيق انتخابات حرة ونزيهة. وفيما بعد ألغت تركيزها على العمل مع الحكومات الوطنية وزاد تعاملها مع الحكومات الإقليمية والمحلية، وسعت إلى البحث عن شركاء جدد فى المجتمع المدنى. وكان مفتاح استراتيجيتها للمجتمع المدنى هو الشراكة مع المنظمات غير الحكومية. ولكن نظرا لأن الجهات المانحة لم تقرر مطلقا، أى نوع من قطاع المنظمات غير الحكومية،

ومن أى نوع من هذه المنظمات يتألف وبأى أعداد، سوف يكون أكثر المستفيدين من دعم المجتمع المدنى وبناء الديموقراطية، فقد كان تحديد الشركاء المحليين المناسبين أمرا صعبا فى بعض الأحيان(٥).

وقد استمرت جهود مساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية لمدة عقد على الأقل، وعلينا الآن ونحن فى هذا المنعطف الطبيعى، أن ننظر إلى ما أنجزته وكيفية تحسينه. وقد يبدأ مثل هذا التقييم بملاحظة أن حالة المجتمع المدنى تتفاوت تفاوتا كبيرا عبر المنطقة. إن مدى المشروعات المنفذة والبلدان والمؤسسات التى تمت مساعدتها والجهات المانحة، وجداول الأعمال التى يجرى تنفيذها كل هذا يصنع لوحة زيتية مشحونة بالأشكال. ففى وسط أوروبا، تقدم المجتمع المدنى تقدما جيدا نسبيا، بالرغم من تباين معدل ونطاق هذا التطور. وفى الجمهورية التشيكية والمجر، وبولندا، مثلا، يتوسط قطاع المجتمع المدنى السليم نسبيا بين الدولة ومواطنيها بفعالية(٦). بيد أنه فى الجمهورية السلوفاكية، لم يحقق المجتمع المدنى نجاحا إلا مؤخرا بسبب معارضة حكومة فلاديمير ميسيار رئيس الوزراء فى ذلك الوقت. وفى جنوبى شرقى أوروبا، رومانيا وبلغاريا على سبيل المثال، كان المجتمع المدنى أقل قوة. وفى صربيا وكوسوفو، وفى كرواتيا حتى وقت قريب على الأقل، لا يزال المجتمع المدنى مهددا أو تحت الحصار. وقد حان الوقت للتقييم الآن بصفة خاصة، حيث أصبح عمل الجهات المانحة مع المنظمات غير الحكومية فى جميع أنحاء العالم نهجا لدعم المجتمع المدنى والبحث عن برامج لها آثار كبيرة.

ويدرس هذا الفصل كيف ان الفروق فى وجهات النظر والتغييرات فى ما تركز عليه البرامج والمؤسسات المستهدفة قد يضر جهود مساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية. ويركز أولا على وسط أوروبا نظرا لأن هذه المنطقة قد حظيت بأكبر اهتمام ومعونة. ويبدأ الفصل بمناقشة مقولات حول العلاقة فيما بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى والديموقراطية(٧). ثم ينظر فى محاولات الجهات المانحة العامة والخاصة، بما فى ذلك الأوروبية والأمريكية الشمالية، لدعم المنظمات غير الحكومية وبالتالى العمل على تقوية المجتمع المدنى. ويركز على برامج الديموقراطية الخاصة بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ولا سيما برنامج شبكة الديموقراطية وبرنامج تنمية المجتمع المدنى، كجزء من المعونة الشاملة للاتحاد الأوروبى فى المنطقة الذى صمم بوصفه برنامج FHARE. ويتبع ذلك بعض التعميمات عن هذه البرامج وفعاليتها. والأسئلة الحاسمة لأى تقييم هى إلى أى مدى أثرت برامج مساعدة المجتمع المدنى على تنمية المجتمع المدنى وأى برامج كانت بصفة خاصة أكثر فعالية وفى أى سياقات؟ وبعد مناقشة الأثر الشامل للعمل مع المنظمات غير الحكومية لدعم المجتمع المدنى، يخلص الفصل إلى بعض الأفكار لتحسين برامج مساعدة المجتمع المدنى.

مجموعتان من الأفكار

عندما تحاول مجموعة من الناس، تتبنى مجموعة موحدة من الأفكار بشأن مشكلات ما وحلولها، مساعدة مجموعة من الناس لها أفكار مختلفة تماما، فإن الاختلافات بين الإطارين الفكريين غالبا ما تعوق التقدم. فالأوروبيون الشرقيون، بسبب تاريخهم، يرون المجتمع المدنى وعلاقته بالديموقراطية بصورة مختلفة تماما عما تراه الجهات المانحة فى أوروبا الغربية والولايات المتحدة. وتقسم الإختلافات الضئيلة، وإن كانت مهمة بشأن هذه القضايا أيضا الأوروبيين الغربيين والأمريكيين.

وبالنسبة للأوروبيين الشرقيين، ولَّد سقوط حائط برلين فى عام ١٩٨٩ وما تبعه من انهيار الشيوعية أحلاما باحياء المجتمع فى المنطقة. وبعد ما يزيد على أربعين عاما من الاشتراكية، مارست خلالها الحكومة احتكارا فعليا للحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اعتقد الأوروبيون الشرقيون أن لديهم فرصة نادرة لبناء نظم سياسية واقتصادية توفر لهم المزيد من الخيارات وتكون أكثر استجابة لاهتمامات المواطنين(٨).

لقد أدت حركات مثل تضامن فى بولندا وسايودس فى ليتوانيا والمنتدى المدنى فى تشيكوسلوفاكيا، التى حظيت بتأييد شعبى واسع وكانت فاعلة فى تفجير التغيير السياسى الأساسى، إلى إقناع الأوروبيين الشرقيين بأن بناء مجتمع مدنى أمر حيوى لديموقراطيتهم الجديدة. وبلغ عدد أعضاء حركة تضامن حوالى ١٠ ملايين عضو، أكثر من ربع سكان بولندا. وفى عام ٩٩٨٩، كانت حركة سايودس هى المنظم الرائد لواحدة من أكبر المظاهرات حماسا فى التاريخ، حيث شكلت الجماهير سلسلة بشرية عبر جمهوريات البلطيق كان يمكن رؤيتها من الجو. وفى أواخر العام نفسه، قاد المنتدى المدنى الثورة المخملية التشيكوسلوفاكية، وهو انتقال سلمى للسلطة فى أكثر النظم استبدادا فى المنطقة.

وافترض الأوروبيون الشرقيون ومؤيدوهم، وهم مخطئون فى ذلك، أن الحركات الجماهيرية يمكن أن تتحول سريعا إلى أحزاب سياسية ومجتمع مدنى فعال وله تمثيل نيابى، ومجموعة غنية من المؤسسات والجمعيات التى تتوسط بين المواطنين والحكومة. وحلموا بمجتمع مدنى يبدل سياسة التفتيت خلال فترة الشيوعية لتحل محلها سياسة الاختيار والفرص. ولسوء الحظ، فإنه مع انفتاح حياة سياسية أكثر تحررا، أصبحت كل هذه الحركات الجماهيرية منقسمة إلى فصائل حزبية ومسيَّسة بشكل كبير. وأصبح رفاق متاريس الأمس أعداء سياسيين اليوم. وأدت الرؤى والمناهج المتنافسة إلى شق وحدة الحركة. وأجهض هذا آمال الأوروبيين الشرقيين فى مجتمع جديد غنى بحياة التزامل التى تتسم بسياسة أكثر إنسانية.

كذلك لم يحدد الأوروبيون الشرقيون معنى المجتمع المدنى فى رأيهم ولم يفكروا كثيرا فى دور المنظمات غير الحكومية فيه. ففى أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، انهمكوا

فى التخلص من القديم وتحديد الترتيبات والعمليات المؤسسية التى يودون تحقيقها، غير تلك الموجهة نحو السوق والديموقراطية. وبسبب ارتباط المجتمع المدنى القوى بحركات مثل تضامن وسايوبس والمنتدى المدنى، فقد نظرت إليه الجماهير نظرة شديدة الإيجابية، إذ اعتبرته تجمعا لمنظمات تعمل خارج الحكومة لحماية مصالح المواطنين. ولم يكرسوا وقتا طويلا للتفكير فى المنظمات غير الحكومية فى حد ذاتها.

ومن ناحية أخرى، اتجهت الجهات المانحة الأمريكية إلى النظر إلى المجتمع المدنى على أنه «خير» عام، وعكست معونتها ذلك. فالبرامج الأمريكية التى قصد منها مساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية كانت متأثرة بشدة بالخبرة التاريخية فى الولايات المتحدة بشأن المجتمع المدنى والديموقراطية. وكانت الجهات المانحة أقل تأثرا بالتطلعات الأيديولوجية لتحقيق الشرط الخاص «بمناهضة السياسة» (وهو المفهوم المفضل للمنشقين فى أوروبا الشرقية) من تأثرها بالمفاهيم البراجماتية حول وفاء المجتمع المدنى بالحاجات المجتمعية التى لم تلبها لا السوق ولا الدولة(٩).

وفيما يتصل بذلك، قامت البرامج الأمريكية على علاقة سببية قوية بين تنمية المنظمات غير الحكومية وتنمية المجتمع المدنى والديموقراطية. واعتقد موظفو المعونة أن قطاعا قويا ومستقلا بدرجة كبيرة من المنظمات غير الحكومية شرط أساسى للمجتمع المدنى، الذى هو بدوره ضرورى لقيام ديموقراطية فعالة. وفى الواقع، حاولت البرامج إعادة خلق مجتمع مدنى فى أوروبا الشرقية على صورة المجتمع المدنى الأمريكى ـ وهى حالة أخرى لمتلازمة «كونوا مثلنا» التى ابتلى بها النهج الأمريكى فى أجزاء أخرى من العالم، وجلبت نقدا شديدا له. ومع ذلك، ربما كان الدافع لهذا النهج هو الرغبة فى جعل الآخرين يتقاسمون الاستقرار السياسى والاجتماعى والرخاء الذى تمتعت به الولايات المتحدة أكثر من كونه مدفوعا بالغطرسة.

لم يكن من المحتمل أن تنجح محاولات جعل المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية مرآة للصيغة الأمريكية. وبالرغم من أن مديرى المعونة لم يدعوا مطلقا أنهم يحاولون فعل هذا الشىء، إلا أن الخبرة الأمريكية مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى شكلت فى التطبيق منهجهم وبرامجهم. بيد أن هذه الخبرة خبرة غير عادية، ولا ينبغى السماح لها بالتأثير على التفكير بشأن بلدان أخرى بقدر ما تفعل. ويوجد حوالى مليونى منظمة غير حكومية ومجموعة من المنظمات الأخرى المستقلة للمجتمع المدنى فى الولايات المتحدة، بدءا من وسائل الإعلام المستقلة إلى عدد غير محدود من المنظمات الطوعية للمجتمعات المحلية والأحياء. وهذا يجعل قطاع المنظمات غير الحكومية فى الولايات المتحدة أكبر وأقوى قطاع فى أى مكان(١٠). وبالرغم من أنه يجب تسجيل المنظمات غير الحكومية الأمريكية لدى الحكومة إذا رغبت فى الاستفادة من المزايا المتعلقة بالضرائب، فإنها تميل بصورة حادة

إلى أن تكون مستقلة ذاتيا؛ وغالبا ما يسمى قطاع المنظمات غير الحكومية بالقطاع المستقل. وتشكل المنظمات الدينية أكبر عنصر فى هذا القطاع، بالرغم من أن الجمعيات التعليمية والمنظمات الطبية تعتبر هى أيضا فئات مهمة.

وبالمثل، فإن آراء الأوروبيين الغربيين بشأن المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى والديموقراطية تأثرت بخبرتهم وتاريخهم الإقليمى. وفى أوروبا، يعتبر قطاع المنظمات غير الحكومية أقل قوة بكثير ونسيج المجتمع المدنى أكثر ضعفا مما هو فى الولايات المتحدة. فهناك عدد أقل بكثير من المنظمات غير الحكومية وهى تعمل على أن تكون لها علاقات أوثق بالحكومة. وفى حالات كثيرة، قد تتلقى تمويلا كبيرا من الحكومة كما تقبل اشتراك المسئولين الحكوميين فى إدارة المنظمات غير الحكومية. وتخضع وسائل الإعلام، خاصة الإلكترونية منها، لتنظيم كثيف من جانب الدولة، ما لم تكن مملوكة لها. وبناء على هذه الروابط الوثيقة، تميل المنظمات غير الحكومية فى أوروبا إلى العمل فى تعاون مع الحكومة بقدر أكبر من نظرائها فى أمريكا.

ولم يقتصر الأمر على وجود اختلافات فى المفاهيم بشأن المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى فحسب، بل إن الأوروبيين الشرقيين والجهات المانحة لم يتبنوا نفس تعريف الديموقراطية[١١]. ويبدو أن الولايات المتحدة كانت لديها رؤيتها الخاصة بها للنظام الديموقراطى الليبرالى، وهو ما فعلته بلدان أوروبا الغربية. أما الأوروبيون الشرقيون فقد كان لهم مفاهيم بدائية حول الديموقراطية، وفى حين كانت هذه المفاهيم لصالح بعض أشكال الديموقراطية الليبرالية، فقد كانت تنزع إلى مساواة الديموقراطية بالرخاء المادى مباشرة.

وفضلا عن ذلك، لم يكن هناك بالتأكيد تفاهم بين الأوروبيين الشرقيين والجهات المانحة لهم حول أفضل طريقة لبناء الديموقراطية. ولم يكن هناك أيضا إدراك واضح لنوع قطاع المنظمات غير الحكومية المطلوب. أينبغى أن يتألف القطاع من عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المستقلة بدرجة كبيرة عن الحكومة، ويسعى إلى تحقيق جداول أعمال متعددة؟ أم ينبغى أن يكون صغيرا نسبيا، وله روابط وثيقة بالحكومة ويركز على عدد متواضع من القضايا؟ أم ينبغى أن يكون خليطا من الاثنين؟ لقد عرقل الافتقار إلى الوضوح بشأن هذه المفاهيم الأساسية جهود دعم المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية.

وبالرغم من الاختلافات فى الافتراضات المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى والديموقراطية فى أوروبا الشرقية وأوروبا الغربية والولايات المتحدة ، فقد اعترفت الجهات المانحة وشركاؤها جميعا بأن المنظمات غير الحكومية جزء حيوى من المجتمع المدنى. وفضلا عن ذلك، كان من المفهوم عامة أن الديموقراطيات تنزع إلى إقامة مجتمعات مدنية نابضة بالحياة. ومع ذلك، كان هناك توافق أقل فى الآراء بشأن الفرضية وراء

البرنامج الأمريكى والتى مؤداها: أن دعم المنظمات غير الحكومية يقوى المجتمع المدنى، الذى يساعد بدوره على تنمية الديموقراطية.

برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لدعم الديموقراطية

ربما كان أهم برنامج متعلق بالديموقراطية فى أوروبا الشرقية ـ على الأقل المعلن عنه فى البيانات الرسمية ـ هو الذى كفلته الحكومة الأمريكية كجزء من البرنامج الشامل للمعونة الأمريكية للمنطقة، وهو الذى تقوم على إدارته أساسا الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد قدمت الحكومة الأمريكية فى الفترة من ١٩٩٠ حتى ١٩٩٧، بناء على قانون دعم الديموقراطية فى أوروبا الشرقية لعام ١٩٨٩، حوالى ١٢,٢ مليار دولار من المعونة إلى المنطقة، وهو مبلغ يوازى تقريبا ما قدمه الاتحاد الأوروبى.

وكان لبرنامج المعونة الأمريكى، المصمم باعتباره دعما قصير الأجل لمرحلة الانتقال التى كانت تجرى فى أوروبا الشرقية، ثلاثة أهداف عريضة: تنمية اقتصاد السوق، وتحسين النوعية الأساسية للحياة، ودعم التنمية الديموقراطية. وبلغ الدعم المقدم لاقتصاد السوق أكثر قليلا من ٧٠ فى المائة من المخصصات، وبلغ دعم مشروعات تحسين نوعية الحياة ٢١ فى المائة ومشروعات التنمية الديموقراطية أقل من ٩ فى المائة. ولذلك، فإنه بالرغم من أن المشروعات التى تتصدى *لأى* هدف واحد قد تؤثر على تحقق هدف آخر، فإن المشروعات المعدة صراحة لغرض تشجيع الديموقراطية تمثل مبلغا متواضعا من الدعم الشامل. وتبلغ مساعدة المجتمع المدنى مجرد جزء ضئيل من ذلك[١٢]. وأى تقييم لجهود الولايات المتحدة لدعم المنظمات غير الحكومية، ينبغى أن يضعها فى مواجهة تلك الخلفية التى تتمثل فى الجهود الأمريكية الكبيرة لتشجيع الديموقراطية فى أوروبا الشرقية والجهود الأكبر لتنمية اقتصاد السوق وتحسين نوعية الحياة.

ولتشجيع التطور الديموقراطى، سعت الولايات المتحدة إلى تعزيز العمليات الديموقراطية ودعم المؤسسات التى تجعل الديموقراطية أكثر استدامة، وتشجيع تطوير القيم المدنية والاستقامة التى تشكل أساس الممارسات الديموقراطية[١٣]. وقد قام موظفو المعونة الأمريكية، العاملون مع مجموعات تشجيع الديموقراطية فى الولايات المتحدة مثل المعهد الوطنى الديموقراطى والمعهد الجمهورى الدولى والمؤسسة الدولية لنظم الانتخابات، بتصميم مشروعات تتصدى لهذه الاهتمامات وتم تنفيذ البرنامج فى جميع أنحاء المنطقة، مع إجراء تعديلات ضئيلة فحسب من بلد إلى آخر. وركزوا على تحسين الإدارة العامة وتشجيع الديموقراطية ودعم استقلال وسائل الإعلام والسلطة القضائية وتقوية المنظمات غير الحكومية وقضايا أخرى مماثلة.

وبالرغم من مبلغ التمويل الصغير نسبيا الذى ذهب إلى مشروعات مساعدة المنظمات

غير الحكومية، فإن هذه الجهود تستحق مزيدا من التدقيق نظرا لأن كلا من البلدان المضيفة والجهات المانحة قد اعتبرتها مهمة. لقد كانت مهمة للبلدان المضيفة بوصفها أكثر الاستجابات فورية للدعوة لدعم المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية. كما اعتبرتها الجهات المانحة مهمة نظرا لأنها تتضمن محور تركيز جديدا، وبالتالى، مجموعات جديدة من الشركاء المؤسسيين.

وعندما بدأت الحكومة الأمريكية جهودها لدعم قطاع المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية، كان هناك عدد قليل من المنظمات غير الحكومية ـ على الأقل طبقا للتعريف الأمريكى للمنظمات المستقلة الطوعية التى لا تسعى للربح. فلم تكن النظم الشيوعية بصفة عامة تسمح بمثل هذه المنظمات. وكانت جمعيات أكثر شبها بالمنظمات غير الحكومية مرتبطة بالحكومة بصورة وثيقة وتعنى أساسا بالثقافة والرياضة وقضايا الشباب.

وبصورة عامة يمكن القول بأن هناك نوعين من المنظمات غير الحكومية: الموجهة نحو السياسة والتى تقدم الخدمات. أما المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة فهى تسعى إلى التأثير على سياسة الحكومة، من خلال أساليب المناصرة عادة، ويمكن أن تعمل على مستويات مختلفة ـ دوليا ووطنيا وإقليميا ومحليا. أما المنظمات التى تقدم الخدمات فهى تقدم للمواطنين الخدمات الاجتماعية الأساسية بما فى ذلك الرعاية الصحية والتعليم وغيرها من أشكال المساعدة الإنسانية. وهى تعمل فى اتحاد مع الحكومة أو بدلا منها. وبالرغم من أنها قد تعمل على المستوى الوطنى، فإنها تميل إلى أن تكون أكثر نشاطا وفعالية على المستوى الجماهيرى، فى المجتمعات المحلية.

وفى وقت لم تكن فيه المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية قائمة أو كانت فى مرحلة جنينية وكان يمكن فيه تشجيع قطاع هذه المنظمات فى أى اتجاه من الاتجاهات العديدة، قررت الولايات المتحدة أن تركز برنامجها فى المنطقة على المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة العامة المؤيدة لحدوث تغيير بناء فى عدد صغير من المجالات الجوهرية. وكانت أكثر مجالات هذه القضايا شيوعا هى الديموقراطية والبيئة والنمو الاقتصادى ودعم تحسين شبكات الأمان الاجتماعى.

وبالرغم من أنه كان من المرجح أن تشكل المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة العامة جزءا صغيرا جدا من قطاع هذه المنظمات فى أوروبا الشرقية، فإن التركيز عليها كان له معنى كبير. ومع وجود النموذج الأمريكى أمامهم، اعتقد مصممو المشروعات الأمريكية أن ازدهار قطاع المنظمات غير الحكومية سيوفر لهم شركاء محتملين لا حد لهم. ولو أرادوا لمشروعاتهم أن تحدث فرقا، لكان عليهم أن يركزوا موارد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على مجموعة صغيرة من المؤسسات.

بالرغم من أن إحصاءات المنظمات غير الحكومية من أوروبا الشرقية مثلما هى كذلك

من مناطق كثيرة، غير دقيقة ولا يعتمد عليها، فإن تجربة بولندا تقدم منظورا لكل من نمو القطاع والتقسيم بين المنظمات الموجهة نحو السياسة وتلك التى تقدم خدمات. ففى عام ١٩٨٩، كان لدى بولندا حوالى ٥٠٠٠ «منظمة مستقلة» وطنية مسجلة. وكانت الغالبية العظمى منها منظمات شبابية أو ثقافية. وبعد أقل من عقد من الزمان، فى عام ١٩٩٧، تم تسجيل حوالى ٣٠٠٠٠ منظمة غير حكومية، كان الجزء الأكبر منها منظمات غير حكومية تقدم خدمات، تمولها بصفة عامة مساهمات فردية صغيرة؛ وكان الكثير منها يديره ثلاثة أو أربعة أشخاص. وربما لم يكن سوى حوالى ٥٠٠ منظمة غير حكومية منها موجهة نحو السياسة(١٤).

وفى جهودها من أجل دعم المنظمات غير الحكومية، استخدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نهجين أساسيين: تقديم المساعدة التقنية والأشكال الأخرى للتدريب، وتوفير المنح للمنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة.

وخلال السنوات القليلة الأولى من برنامجها فى أوروبا الشرقية، اعتمدت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشدة على مشروعات التدريب والمساعدة التقنية. وتضمنت الأولى ورش عمل وحلقات تدارس عن موضوعات تتعلق بالمنظمات غير الحكومية وكذلك زيارات دراسية للمنظمات غير الحكومية فى الولايات المتحدة. وربما كان أكثر أشكال المساعدة شيوعا هو توفير المستشارين التقنيين الذين ساعدوا المشرعين على صياغة مشروعات أطر قانونية جديدة لقطاع المنظمات غير الحكومية، مثل عمل المركز الدولى للقانون غير الهادف للربح الموجود فى الولايات المتحدة. وعمل هؤلاء المستشارون على وضع ترتيبات قانونية ملائمة للمنظمات غير الحكومية لضمان تحررهم من تدخل الحكومة.

وعمل المستشارون أيضا فى قضايا أخرى تتعلق بالمنظمات غير الحكومية مثل بناء القدرات والمناصرة ونشر الوعى. وينصب التركيز هنا أساسا على دور المستشارين التقنيين فى وضع بنية أساسية قانونية نظرا لأن هذه الأنشطة كانت واضحة بصورة خاصة وتعمل كأساس تبنى عليه أنشطة أخرى تتعلق بالمنظمات غير الحكومية.

وبالرغم من أن توفير المستشارين التقنيين لدعم بناء البنية الأساسية القانونية لقطاع المنظمات غير الحكومية قد أشبع حاجة حقيقية وكان بمنزلة استخدام معقول لموارد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى ضوء أهداف الوكالة لتشجيع الديموقراطية، فقد حد عاملان من تأثير هذه المشروعات. وكان هذان العاملان هما معرفة المستشارين التقنيين وخبرتهم، والأوضاع السياسية السائدة.

فقد كانت معرفة كثير من المستشارين بالنظم القانونية خارج الولايات المتحدة ضعيفة واعتمدت المشورة التى قدموها بشكل مفرط على النماذج الأمريكية. وبالرغم من أن حرية تكوين النقابات ضرورية لعمل قطاع المنظمات غير الحكومية، فإن المبادئ التى تعد محورية

فى الولايات المتحدة ـ حالة الإعفاء من الضرائب وإمكان خصم المساهمات الخيرية، مثلا ـ أقل من ذلك فى أماكن أخرى. إن خصوصية قطاع المنظمات غير الحكومية فى الولايات المتحدة تؤثر تأثيرا كبيرا على الكيفية التى ينظر بها المستشارون الذين تدعمهم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى قطاع المنظمات غير الحكومية. ومن ثم، فغالبا ما يضغط هؤلاء المستشارون من أجل وضع ترتيبات تتعلق بحالة الضرائب واستقلال المنظمات غير الحكومية التى لا يحتمل أن تكون مناسبة للثقافة السياسية والأوضاع الاقتصادية للبلد الذى يقومون بتوجيه المشورة له.

وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما صادفت الجهود القانونية، صعوبات سياسية كبيرة. وقد وفرت الدساتير التى خرجت من الموجة الأولى لصياغة الدساتير التى اجتاحت المنطقة، حرية أكبر للنقابات ومن ثم عززت السلطة القانونية للمنظمات غير الحكومية. غير أن سلسلة من الانتهاكات التى حظيت بدعاية واسعة قد شككت فى سمعة أى نوع من المعاملة الخاصة للمنظمات غير الحكومية. فقد استخدمت منظمة غير حكومية مزعومة فى بلغاريا حالة الإعفاء من الضرائب التى حظيت بها لاستيراد مشروبات كحولية بدون رسوم وباعتها محققة أرباحا كثيرة. وأعرب قادة مثل رئيس الوزراء التشيكى السابق فاكلاف كلاوس عن نفس المشاعر وتساءل لماذا ينبغى لجماعة مصالح صغيرة أن تحصل على معاملة ضريبية تفضيلية على حساب المجتمع الأكبر. وفى رأيه، أن الحكومة كانت تتخلى بذلك عن دورها فى اتخاذ القرارات لتخصيص الموارد.

وجعلت الانتهاكات مقترنة بالحجج الموضوعية المناوئة للمعاملة التفضيلية صياغة وسن تشريعات جديدة لقطاع المنظمات غير الحكومية أمرا مثيرا للمشاكل. وكان للمشروعات التى تضمنت مستشارين تقنيين تأثير أقل مما تصورته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وبالرغم من هذه الصعوبات، فإن جميع بلدان أوروبا الشرقية توفر الآن حماية قانونية لقطاع المنظمات غير الحكومية أكبر مما وفرته قبل عام ١٩٨٩. وقد قدم المستشارون التقنيون ومشروعات التدريب الأخرى بعض المساهمات فى هذا الصدد.

وفى النصف الثانى من التسعينيات، حولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية جهودها بعيدا عن تطوير مؤسسات رسمية للديموقراطية (السلطة التشريعية والسلطة القضائية، مثلا) لتتجه نحو مساعدة الجماهير على أن ينتظروا من أجل وضع حلول مبتكرة للمشكلات التى تواجهها مجتمعاتهم. وكانت منح دعم المؤسسات التى تقدم إلى المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة، بمنزلة عنصر رئيسى لهذه الاستراتيجية.

وفى المشروعات التى توفر مستشارين تقنيين وكذلك فى منحها المؤسسية على السواء، عهدت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالتنفيذ إلى منظمات وسيطة. وشملت هذه المنظمات مؤسسات سياسية مثل المؤسسة الوطنية للديموقراطية والمنظمات التابعة لها (مركز

الشركات الخاصة الدولى ومعهد نقابات العمال الحرة والمعهد الجمهورى الدولى والمعهد الديموقراطى الوطنى) بالإضافة إلى تشكيلة من منظمات غير حكومية موجودة فى الولايات المتحدة. وقد قامت هذه المنظمات الوسيطة، والتى عمل بعضها بنشاط فى المنطقة قبل وصول الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هناك، بتوفير الموارد المالية والتقنية المطلوبة بإلحاح إلى المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية.

البرامج التى تكفلها الحكومة الأمريكية

كان برنامج شبكة الديموقراطية، الذى قدم منحا صغيرة إلى المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية من خلال الوسطاء الموجودين فى الولايات المتحدة، هو النموذج الرائد لجهود الولايات المتحدة فى مساعدة المنظمات غير الحكومية حتى تتمكن من دعم المجتمع المدنى فى المنطقة. فقد أعلن الرئيس كلنتون المبادرة خلال زيارته براغ فى يناير ١٩٩٤، وتأسست بعدها رسميا شبكة الديموقراطية فى العام التالى. وقد قدم البرنامج ٣٠ مليون دولار لفترة أولية مدتها ثلاث سنوات لمجموعة من المنظمات غير الحكومية الأمريكية التى توفر الأموال للمنظمات غير الحكومية فى ١١ بلدا فى أوروبا الشرقية (فى كامل المنطقة باستثناء يوغوسلافيا السابقة). كما قدمت شبكة الديموقراطية منحتين إقليميتين ـ واحدة لدعم تطوير البنية الأساسية القانونية لقطاع المنظمات غير الحكومية والأخرى لتشجيع التدريب وإقامة شبكات فيما بين المنظمات غير الحكومية فى جميع أنحاء المنطقة.

وكان نهج شبكة الديموقراطية مبتكرا يخرج بها عن نطاق الممارسات المعتادة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وتضمن تنسيقا وتعاونا أكبر بين الوكالة والمنظمات غير الحكومية التى كانت تنفذ مشروعات شبكة الديموقراطية، وتدابير أخرى ذات صلة مصممة لجعل المعونة مناسبة للسياق المحلى. وفى الحقيقة، وفى حركة غير مسبوقة، شاركت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى سلسلة من الاجتماعات مع المنظمات غير الحكومية عقدت فى مرفق مؤتمرات صندوق الإخوة روكفلر فى بوكانتيكو فى نيويورك. وهناك، وحتى قبل الانتهاء من بعض اتفاقات التعاون، ناقشت المنظمات غير الحكومية المشاركة استراتيجيات وكيفية تعزيز التعاون. ووفر اجتماع آخر فى بوكانتيكو، عقد بعد عام من إنشاء شبكة الديموقراطية تقريبا، الفرصة للقيام بالتقييم وإجراء التعديلات.

وقد تم اختيار المنظمات غير الحكومية المشاركة الموجودة فى الولايات المتحدة من خلال عملية تنافسية. فقد عمل الجميع فى المنطقة فى السابق أو مع مشروعات مماثلة فى مناطق أخرى من العالم. ومن بين ١١ منظمة حصلت على تمويل، كان بعضها مثل مؤسسة المجتمع المدنى ومؤسسة البلطيق الموجودة فى الولايات المتحدة، يعمل بنشاط منذ بدأت مرحلة الانتقال السياسى (فى تشيكوسلوفاكيا ودول البلقان على التوالى). وكانت

منظمات أخرى، مثل أكاديمية التنمية التعليمية ـ التى نفذت أكبر برنامج فى بولندا ـ شركاء للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى أجزاء أخرى من العالم طوال سنوات عديدة.

وكانت المنظمات غير الحكومية الأمريكية العاملة فى شبكة الديموقراطية مسؤولة عن وضع استراتيجيات وأولويات خاصة بكل بلد تتسق مع المبادئ التوجيهية الأساسية للبرنامج لدعم المنظمات غير الحكومية المشاركة الموجهة نحو السياسة. وكانت هذه المنظمات تأمل فى التأثير فى السياسة، على المستوى الوطنى بصفة عامة، وجذب عضوية لها حجمها وأهميتها. كما اختارت المنظمات غير الحكومية الأمريكية التى تقوم على إدارة شبكة الديموقراطية لجنة استشارية محلية ووضعت المبادئ التوجيهية والإجراءات الخاصة بتقديم المنح. وقد جعلت الحساسيات السياسية فى كثير من البلدان المضيفة، مقترنة بمتطلبات الإبلاغ والمحاسبة المتعددة التى تطلبها الحكومة الأمريكية، هذه الإجراءات أكثر تعقيدا من تلك التى تتبعها المؤسسات الخاصة مثل مؤسسات شبكة سورس. وبالإضافة إلى ذلك، كان من الضرورى أن توافق السفارة الأمريكية فى البلد المعنى على المنح، مما يضيف مستوى مهما من البيروقراطية والرقابة. وبناء على ذلك، كانت عملية البدء فى بعض البرامج فى البلد بطيئة. فقد أعاقت السياسة البيروقراطية الاتفاقات التعاونية وأخرت سرعة صرف أموال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وكذلك، فإنه نظرا لأن شبكة الديموقراطية بدأت أعمالها على ايقاع موسيقى رئاسية، فقد أثارت توقعات كان من الصعب تلبيتها. وبالرغم من أنها صممت فى البداية على أن تكون برنامجا مدته ثلاث سنوات (باستثناء الجمهورية التشيكية وإستونيا ـ اللتين كانتا فى حالة «تخرج» وتم إنهاء البرامج تدريجيا بالنظر لنجاحهما بعد سنتين من الجهود)، فقد تم توسيع شبكة الديموقراطية. وتصدى هذا التوسيع للجانب السلبى الرئيسى للمبادرة ـ الإطار الزمنى المحدود الذى حال دون التعليم المؤسسى وتحسين البرنامج الحاسمين فى تنمية منظمات غير حكومية قادرة على البقاء.

كما أثارت العمليات المعقدة والمتعددة للحصول على موافقة شبكة الديموقراطية مشاحنات بيروقراطية فى بعض الأحيان ـ بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى البلد المتلقى والمقر فى واشنطن؛ وبين الوكالة ووزارة الخارجية؛ وكذلك خلافات عرضية بين اللجنة الاستشارية للبلد المضيف وبعثة الوكالة. وفى إحدى الحالات، استقال المجلس الاستشارى بكامله بعد إرسال مجموعة من خطابات الموافقة على المنح إلى مدراء المنظمات غير الحكومية ثم سحبها بعد ذلك ـ فيما يبدو بسبب أن إجراءات موافقة السفارة لم تتبع بالكامل. وغضب الكثير من المدراء لتصورهم أن المسئولين الأمريكيين يعاملونهم بتكبر مثلما كان يعاملهم المسئولون السوفييت. ومن الواضح أن هذه لم تكن بداية مبشرة لمشروع يشجع الديموقراطية.

ويوضح المثال أعلاه أهمية التنفيذ الملائم. وينبغي أن يضمن تصميم المشروعات التي تستهدف دعم الديموقراطية أن تسهم طرق عمل المشروع في تحقيق أهدافه. ومع وجود شبكة الديموقراطية، تنتقص طريقة عمل الحكومة الأمريكية مبدأىْ الشفافية والخضوع للمساءلة اللذين هما لب الديموقراطية واللذين صمما لدعمها.

كما أعاقت البيروقراطية جهود الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، خاصة العلاقة مع وزارة الخارجية والإجراءات التي وضعت استجابة لاهتمامات الكونجرس حول الخضوع للمساءلة المالية. ولم تكن شبكة الديموقراطية هي البرنامج الإقليمي الوحيد المهم المدار بواسطة الولايات المتحدة الذي يدعم المنظمات غير الحكومية الأهلية في أوروبا الشرقية. أما البرنامج الآخر فكان لجان الديموقراطية في السفارات الأمريكية عبر المنطقة. وقد سعت هذه اللجان، التي تكونت من السفير الأمريكي وغيره من كبار المسئولين في السفارة، إلى بناء المؤسسات الاجتماعية والثقافية من أجل الديموقراطية وتشجيع الحلول الديموقراطية للمشكلات العامة. وكانت إحدى الطرق التي اتبعتها من أجل هذا هو تقديم منح صغيرة إلى المنظمات غير الحكومية تصل إلى ٢٥ ٠٠٠ دولار. واعترافا بأن للكثير من المنظمات غير الحكومية قدرات مؤسسية محدودة، فقد صممت هذه المنح بحيث يكون من اليسير التقدم بطلبات للحصول عليها، وأن يكون زمن الاستجابة لها قصير نسبيا ـ من ٣ إلى ٦ أشهر مقارنة بسنة أو أكثر بالنسبة لمنحة نمطية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

وأدى وجود برنامجين أمريكيين متوازيين لمساعدة المنظمات غير الحكومية، مع إجراءات متشابهة ومستفيدين متماثلين من المنح، إلى تعقيد تنفيذ شبكة الديموقراطية. وكانت هناك قضية حاسمة ألا وهي الرقابة: فقد ترأس السفير الأمريكي لجنة الديموقراطية في كل بلد من بلدان المنطقة، بينما كان المدير القطري لبعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هو الرئيس الإسمي لشبكة الديموقراطية هناك. بيد أنه، في كلتا الحالتين، كانت لجنة الديموقراطية هي التي تتخذ القرار النهائي؛ وكان كلا البرنامجين يخضع لرقابة السفارة بالفعل. وكانت إحدى المشكلات التي ثارت هي أن مفهوم تقديم منح لبناء الديموقراطية إلى المنظمات غير الحكومية كان الدافع وراءه سياسيا، طالما أن الغرض الأول منه هو الترويج لأهداف سياسية أمريكية بعينها.

برنامج الاتحاد الأوروبي

بذل الاتحاد الأوروبي أيضا جهودا كبيرة في التسعينيات لدعم قطاع المنظمات غير الحكومية في أوروبا الشرقية لتشجيع دعم الديموقراطية في بلدان المنطقة بما يتوافق مع اندماجها في الاتحاد الأوروبي في تاريخ لاحق في المستقبل. وفي حين استهدف الاتحاد الأوروبي بالمثل المنظمات غير الحكومية كأداة لبناء مجتمع مدني، فقد اعتمد نهجا مختلفا

تماما عما فعلته الولايات المتحدة مع شبكة الديموقراطية. فبدلا من استخدام منظمات غير حكومية خارجية كوسطاء، اختار تقديم الدعم المالى والتقنى إلى المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية من خلال منظمة أقيمت محليا ويقوم على إدارتها مواطنون محليون. وأنشأ الاتحاد الأوروبى فى كل بلد متلق مؤسسة لتنمية المجتمع المدنى.

وكانت هذه المؤسسات تتطلب موافقة حكومة البلد المعنى. كما كان على حكومة ذلك البلد أن توافق على استخدام جزء من الأموال التى يدفعها الاتحاد الأوروبى إليه فى تعزيز المجتمع المدنى.

وكانت ولاية هذه المؤسسات اوسع من شبكة الديموقراطية، مما وفر لها مرونة أكبر كثيرا عند تقرير أى المشروعات وأى المنظمات غير الحكومية يتعين دعمها. وعلى العكس من شبكة الديموقراطية، لم تستبعد المنظمات غير الحكومية التى تقدم الخدمات، لصالح المنظمات الموجهة نحو السياسة. ومن بين ميادين أنشطتها الكثيرة، عملت المنظمات غير الحكومية فى مشروعات مؤسسة تنمية المجتمع المدنى من أجل تحقيق شفافية حكومية أكثر، وشجعت وسائل الإعلام الأكثر تعددا، وقامت بتحسين ثقافة حقوق الإنسان، وتصدت لقضايا البيئة. وحصلت على الدعم مئات المنظمات غير الحكومية.

وكان لبرنامج الاتحاد الأوروبى عيوبه. ففى بعض الأحيان كانت موافقة الحكومة المحلية تمثل مشكلة. ففى رومانيا وبلغاريا مثلا، عارض قادتهما فى منتصف التسعينيات دعم المجتمع المدنى وخلقوا حواجز أخرت إنشاء المؤسسات فى بلادهم. وفضلا عن ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية التى تلقت منحا بموجب البرنامج غلب عليها أن تكون هى كبرى المنظمات الموجودة فى المناطق الحضرية، وأكثرها اتساما بالصبغة العالمية. كما لم تسمح الأموال القليلة نسبيا ولا فترات التمويل القصيرة لمعظم المنح بتنمية مؤسسات مستدامة.

وكان لمرونة البرنامج تكلفتها الكبيرة: فقد بددت الموارد النادرة نسبيا، وتلك معضلة شائعة فى سياقات أخرى لتقديم المنح. فقد أنفقت مؤسسة تنمية المجتمع المدنى فى الجمهورية السلوفاكية، على سبيل المثال، حوالى ٣ ملايين دولار سنويا. فالمنح التى تراوحت قيمتها ما بين ١٠٠٠٠ و٢٠٠٠٠ دولار - وهى صغيرة جدا بمعايير المنح العالمية - تلقت المؤسسات التى تدار محليا المئات منها سنويا. وفى حين أدى هذا إلى دعم عدد كبير نسبيا من المنظمات غير الحكومية، فإنه لم يخلق فى حد ذاته مجتمعا مدنيا أكثر قوة. ونظرا للموارد المحدودة والحالة البدائية للمجتمع المدنى فى معظم أنحاء المنطقة، فقد كانت التوقعات بأن الكثير من المنح الصغيرة سيؤدى إلى خلق مجتمع مدنى مبالغا فيها أو ساذجة. ومع ذلك، أدت المنح إلى رفع معنويات الناشطين المدنيين وشجعت على خلق منظمات غير حكومية كثيرة نشيطة على المستويين الوطنى والمحلى.

شركاء فى الديمقراطية

بعد عقد من انهيار سور برلين، أصبح قطاع المنظمات غير الحكومية فى جميع بلدان أوروبا الشرقية أكثر حيوية وتعددية، إلا أن الجهات المانحة الدولية قامت بدور متواضع فى تطويره.

فلم يستفد الجزء الأكبر من المنظمات غير الحكومية فى المنطقة مباشرة أو بشكل كبير من المساعدة الأجنبية ولا كان للجهات المانحة تأثير كبير على المجتمع المدنى أو الديمقراطية. والواقع، أن بعض المنظمات غير الحكومية التى تلقت المعونة عرقلت بالفعل بناء الديمقراطية نتيجة لسعيها من أجل جداول أعمالها الشخصية الخالصة. إن قيام منظمة غير حكومية معينة بتقديم المساعدة لبناء الديمقراطية فى بلد معين يعتمد، من بين عوامل أخرى، على الأوضاع السياسية فى ذلك البلد، والمنظمات العاملة فى هذا المجال، وكيفية تنفيذ الأنشطة. وهناك قواعد متماثلة تنطبق على قطاع المنظمات غير الحكومية ككل. ومن ثم، فإن اختيار الجهات المانحة للشركاء هو قرار حاسم.

وقد واجهت المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة التى تنوى مساعدتها فى بلدان مختلفة من المنطقة أوضاعا جد مختلفة. ففى بولندا وسلوفينيا مثلا، كانت الحكومة متقبلة بصورة عامة لقطاع المنظمات غير الحكومية وسمحت له بمساحة كبيرة للعمل. أما فى سلوفاكيا والصرب، من ناحية أخرى، فلم تقدم الحكومة مساحة أو قدمت مساحة محدودة للأنشطة غير الحكومية. وفى أشد البلدان قيودا، نزعت المنظمات غير الحكومية إلى العمل فى بيئة مسيَّسة بدرجة عالية واعتبرتها الحكومة بصفة عامة مناهضة لها. فمثلا، كان أحد القادة فى مجتمع المنظمات غير الحكومية فى سلوفاكيا، مؤسس رئيسى لتوفير الموارد للمنظمات غير الحكومية هناك، ويعمل أيضا مستشارا للسياسة الخارجية للرئيس جان كوفاكس، الذى دخل فى معركة مرة مع فلاديمير ميسيير، رئيس الوزراء فى ذلك الوقت، وسادت البلبلة الجماهير حول إذا ما كان المستشار يتكلم كمدافع عن المجتمع المدنى أو كمعارض سياسى لرئيس الوزارة. وفى البلدان التى لا تتمتع فيها المنظمات غير الحكومية بمساحة كافية للعمل، كان من الصعب عليها تماما تشجيع المجتمع المدنى على نطاق واسع. ومع ذلك، كان قطاع المنظمات غير الحكومية من الأماكن القليلة التى تُمارس فيها بعض أشكال سياسة المعارضة ومن ثم كان يقوم بدور مفيد.

وينبغى للجهات المانحة معايرة البرامج بعناية للاستفادة من الأوضاع السياسية. وبالنسبة لبيئة مغلقة نسبيا، فإن دعم مبادرات قطاعية مستهدفة ضيقة النطاق مثل دعم الإطار القانونى للقطاع وتطوير موارد المنظمات غير الحكومية ومراكز التدريب التابعة لها، يكون له مغزى برامجى. وفى بيئة أكثر انفتاحا، ينبغى أن تستهدف المساعدة التصدى لجوانب ضعف المسائل القطاعية والمسائل الخاصة بالمنظمات غير الحكومية التى يحددها

المواطنون المحليون. بيد أنه، لا ينبغى للجهات المانحة أن تفكر أو أن تقول إن النوع الأول من المعونة «يدعم المجتمع المدنى» نظرا لأن الأوضاع السياسية لا تسمح بمجتمع مدنى قوى، على الأقل فى الأجل القصير.

ما نوع المنظمة غير الحكومية التى تختارها الجهات المانحة كشريك مؤسسى؟ ومن قادتها؟ وما نوع الأنشطة التى تدعمها الجهات المانحة؟ هذه عوامل ثلاثة أخرى رئيسية تحدد تأثير مساعدة المجتمع المدنى. إن الكثير من المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية التى نشأت منذ انهيار الشيوعية لم تكن أدوات فعالة لتعزيز المجتمع المدنى. وفى حالات عديدة، أسست المنظمات غير الحكومية، شخصيات سياسية انتخبت فى أول جولة من الانتخابات، ولكنها هزمت بعد ذلك فى الانتخابات التالية. وقام كثيرون من هؤلاء القادة، عندما كانوا فى الحكم، بتطوير علاقات مع الجهات المانحة الأجنبية واستخدامها بصورة مؤثرة كرهان لمضاعفة موارد منظماتهم الجديدة. وكانت لدى هذه المنظمات الجديدة فى الغالب، وهى مؤسسات بحوث تتعلق بالسياسة عامة أو مراكز البحث التى تركز على القضايا الاقتصادية، جداول أعمال شخصية أو سياسية بصورة كبيرة. لقد جذبت موارد من الخارج نظرا لأن مراكز البحث هذه كانت ناجحة نسبيا فى فتح وتعددية عملية وضع السياسات فى الولايات المتحدة وبعض أجزاء من أوروبا[١٥]. بيد أنها فى أغلب الأحيان، أصبحت منابر لإطلاق قادتها إلى السلطة مرة أخرى. وفى بعض الحالات، فقدت الاتصال بالعناصر العريضة لمجتمعها، وانتهى بها الأمر لتكون عديمة الجدوى أو سيئة السمعة.

وفى جميع أنحاء أوروبا الشرقية فى التسعينيات، كانت المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة تحقق نجاحا فى الحصول على منح ولكنها كانت أقل نجاحا فى تجسيد القيم الديمقراطية مثل الحكم الذى يتسم بالشفافية والقيادة التى يمكن مساءلتها. وعمل الكثير من قادتها بطريقة استبدادية. ولم يكونوا فى الغالب متسامحين مع الأفراد والمؤسسات التى انتهجت آراء مخالفة. وفضلا عن ذلك، وبسبب النمو القوى نسبيا للمنظمات غير الحكومية ذات التوجه السياسى التى تركز على الاقتصاد والسياسة، فإن أنواعا أخرى من المنظمات غير الحكومية ذات التوجه السياسى وكذلك المنظمات غير الحكومية ذات المستوى العالى من المشاركة والموجهة نحو تقديم الخدمات، هزمت فى المنافسة على الجهات المانحة.

ويبدو أن المنظمات غير الحكومية التى تعتمد على التمويل الخارجى - وهى مجموعة صغيرة نسبيا وإن كانت واضحة للعيان - لم تعد متصلة إلى حد ما بالمجتمع حولها. وقد يرجع ذلك إلى استياء الآخرين منها بسبب حصولها على تمويل أجنبى، الذى قد يوفر مرتبات سخية ومكاتب ثرية مجهزة جيدا - على الأقل بالمقارنة بنظرائها. وقد تفقد هذه

المنظمات غير الحكومية علاقتها بالمجتمع بسبب أن قادتها، المشغولين بالحفاظ على التمويل الأجنبى الذى يتلقونه، يمضون جانبا كبيرا من وقتهم فى السفر والاستجابة إلى الجهات المانحة الأجنبية.

وتوحى تجربة أوروبا الشرقية بأن الصلة بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى والديمقراطية هشة وضعيفة. وفى بعض الأحيان، يمكن لأنواع معينة من المنظمات غير الحكومية، فى ظل قيادة حقيقية، أن تشجع القيم المدنية مثل الانفتاح والتسامح وهى ضرورية لإنعاش المجتمع المدنى. وتوفر تنمية مثل هذه الفضائل، مع خبرة بعض الممارسات التى تشجع على المشاركة والمساءلة، دفعة للتنمية الديمقراطية. ومع افتراض أن هذا يصدق فى جميع الظروف، فإنه محفوف بالخطر. ويكفى القول بعدم وجود علاقة حتمية بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى والديمقراطية. ومن الواضح أيضا أن العلاقة معقدة وليست سببية أو خطية.

تأثير المعونة

إن تقييم جهود الجهات المانحة فى دعم المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية عبر تقديم المعونة إلى المنظمات غير الحكومية مهمة صعبة. ونظرا لأن أهداف كل من الجهات المانحة والمتلقين لم تكن واضحة ـ لم يكن هناك أى توافق فى الآراء بشأن نوع قطاع المنظمات غير الحكومية الأكثر استفادة فى البلدان المختلفة ـ فإنه من الصعب الجزم بمقدار المساعدة الذى تحقق. ومما يزيد الأمور تعقيدا أمام أى محاولة للتقييم، إن قطاع المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية يتألف الآن من آلاف المنظمات التى تتصدى لنطاق كبير من القضايا الاجتماعية والسياسية وتعمل من المستوى الوطنى إلى مستوى القرية. ولم يستفد معظم هذه المنظمات من مساعدة المجتمع المدنى على الإطلاق، على الأقل ليس بصورة مباشرة. ونظرا لأن مساعدة التنمية السياسية الواضحة، ولا سيما المشروعات التى تستهدف قطاع المنظمات غير الحكومية، جديدة نسبيا، فإنه لا تتاح مقاييس دقيقة للتقييم ولا يوجد اتفاق بين الخبراء على ما يشكل نجاحا. وبالنسبة لمشروعات المساعدة معقدة الأهداف مثل دعم المجتمع المدنى، فإن المعايير الكمية ليست كافية بوضوح وكذلك المعايير النوعية الخالصة. وما يلى هو محاولة لفهم بعض المعايير المفيدة لمساعدة المجتمع المدنى بالاستفادة من تجربة أوروبا الشرقية، اقتراح أنواع المشروعات، وأساليب العمل، وبؤر التركيز الجوهرية التى يحتمل أن تشجع الديمقراطية.

ويمكن قياس التأثير العام لمشروعات المعونة من آثارها على ثلاثة مجالات مترابطة: الأفراد، والمؤسسات التى ينتسب إليها هؤلاء الأفراد، والأفكار الشائعة فى المجتمع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤشرات الإجرائية التى تنطوى على المرونة والإدارة الكفء

ومشاركة المواطنين بفعالية تميز المشروعات الفعالة. وتؤثر كل هذه العوامل على الاستدامة، التي تعتبر مقياسا ملموسا بدرجة أكبر بالنسبة للكثيرين من الأوروبيين الشرقيين على نجاح منظمة غير حكومية(١٦).

وبعد أن أدى مئات من المستشارين التقنيين ومشروعات التدريب دورهم الصغير فى قطاع المنظمات غير الحكومية فى المنطقة، هناك دليل واضح على أن الأوروبيين الشرقيين، ولا سيما النخبة الحضرية، أكثر دراية الآن بكثير عما كانوا عليه من عشر سنوات مضت فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية وما يمكن أن تساهم به هذه المنظمات فى المجتمع. وبالإضافة إلى ذلك، استفادت آلاف المنظمات فى جميع أنحاء المنطقة من برامج المجتمع المدنى؛ وبدون هذه المساعدة، لم يكن بإمكانها أن تصبح ناضجة اليوم. وهى تساعد على إضفاء التعددية على المشهد المؤسسى العام ـ وهو تطور صحى بعد احتكار الشيوعيين السلطة طويلا. ومع ذلك، فإن هذه التعددية ليست مرادفا لنظام أكثر ديمقراطية، بالرغم من أنها قد تؤدى فى النهاية إلى وضع أساس للديمقراطية القوية.

وعلى مستوى الأفكار التى تؤثر على المجتمع، نرى أن الأدلة على تأثير المعونة هى أضعفها. لقد ساهم بعض المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة فى المناقشات العامة حول قضايا حاسمة، ولاسيما خطوات ومسار الإصلاح السياسى. وأضافت منظمات أخرى أصواتها إلى مناقشات البيئة وأهميتها بالنسبة للاستدامة طويلة الأجل للمجتمع. وكما يصدق الأمر بالنسبة للنظراء فى أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، فإن القليل جدا من المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية يمكن أن يثبت أن أنشطتها كان لها تأثير إيجابى على السياسة العامة.

وعلى الجانب التنفيذى للمشروعات، تعتبر المرونة الشاغل الأوّلى نظرا لأن البلدان التى تمر بمرحلة انتقال هى حسب التعريف فى حالة تغير متواصل. ومن ثم ينبغى على الإداريين الحصول على الأموال وتسليمها إلى المنظمات غير الحكومية المحلية بسرعة لتتمكن من البدء قبل أن يتبخر الزخم. وتميل مشروعات مساعدة المجتمع المدنى مثل شبكة الديمقراطية، بالنظر إلى سمعتها، إلى صرف الأموال أسرع من أنواع أخرى كثيرة من البرامج. بيد أنه، قد انقضى وقت طويل بين إعلان الرئيس كلينتون عن شبكة الديمقراطية والإفراج الفعلى عن الأموال إلى المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية.

وهناك شاغل رئيسى آخر هو ما إذا كانت المشروعات قائمة على المشاركة. فكثير من جهود مساعدة المجتمع المدنى توصف بأنها قائمة على المشاركة وما يعنيه ذلك عادة هو أن المنظمات غير الحكومية تشترك فى تنفيذ مشروع ما، ونادرا ما تشترك فى تحديد المشكلة أو تصميم المشروع أو مراحل التقييم. إن المشاركة فى جميع المراحل تعزز مهارات المشاركة ومواقفها ــ وهو هدف تدعى جميع مساعدات المجتمع المدنى توافره لديها.

وقد نزع أكثر المشروعات اتساما بالمشاركة أن تكون الأكثر تمكينا من أسباب القوة على المستوى الجماهيرى مما يمنح المواطنين الثقة التى يحتاجون إليها للتوسع فى ممارسات المشاركة فى ميادين أخرى فى مجتمعاتهم المحلية. غير أنه لا توجد سوى أمثلة قليلة جدا لهذه البرامج. وتميل أكثر البرامج اتساما بالمشاركة إلى أن تكون هى المتعلقة بالبيئة، مثل الشراكة البيئية لوسط أوروبا التى أنشئت فى أوائل التسعينيات. لقد حشد ذلك المشروع ومشروعات ناجحة مماثلة قطاعات واسعة من السكان للتصدى بفعالية لهذه الاهتمامات. فقد كان للشراكة أهداف محددة وكانت هناك علاقة متبادلة واضحة بين الأهداف المعلنة وأنشطة المشروع. وعمل الشركاء على المستوى المحلى أولا، بأسلوب لا مركزى وشفاف بدرجة كبيرة، وكانت إنجازاتهم وإخفاقاتهم واضحة للعيان.

وكما ورد أعلاه، فإن المقياس الآخر للنجاح الذى اتضح من الخبرة هو الاستدامة. ولدى المنظمات غير الحكومية المستدامة القدرة على تأمين الموارد - السياسية والاقتصادية والبشرية - الضرورية للاستمرار عندما ينحسر دعم الجهات المانحة، كما سيحدث فى النهاية. وقد وصلت قلة قليلة من المنظمات غير الحكومية إلى تلك النقطة(١٧). وتواجه المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة بصورة خاصة مستقبلا تحيط به الشكوك نظرا لقلة مصادر الدعم البديلة. وتبدو المنظمات غير الحكومية التى تلقت معظم الأموال من المجتمع الدولى عرضة لأخطار كبيرة. فالقليل منها هو الذى يحتمل أن يستمر بمجرد أن تسحب الجهات المانحة الخارجية تمويلها، ما لم تقم بإقامة صلات تعاونية مع الحكومة أو دوائر الأعمال أو كليهما.

كذلك بينت محاولة دعم المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية التى استمرت عقدا من الزمان أن لمشروعات المساعدة هذه تأثيرها المحدود فحسب على التطور السياسى لبلد ما. ذلك أن عوامل خارج نطاق سيطرة أى جهة مانحة، مهما كانت كثرة موارد الجهة المانحة، تؤثر تأثيرا كبيرا على فرص نجاح البلدان فى بناء المجتمع المدنى. فحتى أقوى المشروعات، على سبيل المثال، يحتمل أن تؤدى إلى نتائج متواضعة فى بلد مصاب بالكساد الاقتصادى أو الحرب.

مجال للتحسين

بعد عقد من بدء مساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية وسط ضجيج وتوقعات كبيرة، من المهم أن تلزم الجهات المانحة نفسها بتحسين هذه الجهود للمضى قدما إلى الأمام. وبالرغم من أن معونة المجتمع المدنى ومساعدة الديمقراطية بصفة عامة لا تزال تحظى بدعم واسع، فإن البرامج طفقت تخضع لفحص دقيق. وتطرح كل من الجهات المانحة والمتلقين أسئلة صعبة عما حققوه. وفى السياق السياسى الجديد، فإن القبول السهل

للبرامج لم يعد مضمونا. ومع انخفاض المعونة الدولية، ينبغى على الجهات المانحة والمتلقين وضع مشروعات تساعد منظمات المجتمع المدنى على أن تضرب بجذورها فى أعماق التربة المحلية وأن تصبح بالتالى أكثر اعتمادا على النفس.

ومع بداية التسعينيات، واجهت الحكومة الأمريكية وجهات مانحة أخرى قرارا استراتيجيا بشأن النهج الأكثر فعالية التى يتعين عليها اتباعه فى دعم المجتمع المدنى. وبدلا من العمل مع القطاع الجنينى للمنظمات غير الحكومية، كان من الممكن للجهات المانحة أن تختار الاعتماد على القوى الاقتصادية فى الأجل الطويل أو العمل مع الحكومات فقط. وفى ضوء هذه الاختيارات العريضة الثلاثة والموارد المتواضعة التى خصصت لهذه المهمة، كان تركيز الجهات المانحة لاهتمامها على قطاع المنظمات غير الحكومية فكرة جيدة.

فإذا اتفقت الجهات المانحة والشركاء المحليون على أن العمل مع قطاع المنظمات غير الحكومية هو النهج المفضل بالنسبة لها لدعم المجتمع المدنى وغرس القيم المدنية، فينبغى عليها عندئذ الاتفاق على خصائص تحاول دعمها فى القطاع والطرق التى ستستخدمها لذلك. وسوف يتفاوت النهج المتبع اعتمادا على الظروف المحلية، بما فى ذلك موقف الحكومة تجاه قطاع المنظمات غير الحكومية. إن تخطيطا أكثر دقة لنهج الجهات المانحة سيمكنها هى وشركاءها المحليين من وضع أهداف أكثر ملاءمة للبرنامج.

وإذ نحّت الجهات المانحة جانبا مسألة ما إذا كان دعم المجتمع المدنى هو أفضل طريقة لتشجيع الديمقراطية، فقد استطاعت أن تختار دعم المجتمع المدنى بوسائل غير العمل مع المنظمات غير الحكومية. فقد كان بإمكانها تركيز الانتباه على نقابات العمال، بالرغم من أن الكثير من النقابات كان لها ماض بغيض أو ركزت على استخدام وسائل الإعلام لتثقيف الجمهور وإشراكه بأكثر كثيرا مما كانت تفعل من قبل(١٨). وبالمثل، استطاعت الجهات المانحة أن تبذل جهدا أكثر تناغما لتعزيز التثقيف المدنى لتشجيع القيم المؤدية إلى مجتمع مدنى. ويحتمل أن يتيح الاعتماد بدرجة أكبر على وسائل الإعلام أو التثقيف المدنى مشاركة أوسع نطاقا مما يسمح به العمل مع منظمات غير حكومية موجهة نحو السياسة، ومتمركزة فى الحضر، وتقودها النخبة. ومع ذلك، كان المرجح هو أن يؤدى كل نهج منها إلى تقدم متواضع فحسب فى المجتمع المدنى بالنظر إلى الظروف السياسية والاقتصادية فى أوروبا الشرقية وطموح الهدف.

إن المؤسسات التى اتخذتها الجهات المانحة كشركاء فى مسعاها لتحقيق ذلك الهدف أعاقت أيضا وصول برامج المساعدة إلى المجتمع المدنى وحدت من آثارها. ويبدو أن اختيار المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة كشريك رئيسى كان الدافع وراء تفضيل الجهات المانحة «لمنظمات غير حكومية مهنية» بقدر ما كانت وراءه حسابات لأكثر الوسائل

كفاءة لدعم المجتمع المدنى. واتجهت هذه «المنظمات غير الحكومية المهنية» إلى أشكال مؤسسية تقليدية، والاشتراك فى مناصرة المصالح العامة، والتركيز على قضايا ينظر إليها على أن لها علاقة مباشرة بالتطور الديمقراطى مثل رصد الانتخابات وتوعية الناخبين وشفافية الحكومة والحقوق السياسية والمدنية وإلى آخر القائمة المعروفة. وعلى ذلك قصرت الجهات المانحة المساعدة على نطاق ضيق من مجموعة المنظمات غير الحكومية التى كان من المحتمل أن تجد منظماته صعوبة فى مد جذورها فى مجتمعات أوروبا الشرقية بسبب مقاومة الحكومة، وتصور أنها كانت بعيدة عن اهتمامات المواطنين العاديين. كذلك ضمن مثل هذا النهج أن تحظى المشكلات التى يعتبرها معظم المواطنين ملحة مثل البطالة وتدهور البيئة بقليل من الاهتمام نسبيا. كما واجهت المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة معوقات هيكلية كثيرة جعلتها أداة أقل كفاءة لبناء المجتمع المدنى بما فى ذلك الافتقار إلى بنية أساسية قانونية كافية؛ وموظفين قليلين جدا وتدريبهم هزيل؛ وتمويل غير كاف؛ ومعارضة دائمة من الحكومة فى بعض البلدان. وكان العائق الآخر فى الاعتماد على المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو السياسة لدعم المجتمع المدنى هو أن الكثير من علاقاتها مع أجزاء أخرى من المجتمع اتسم بالمشكلات. ولم يبرع سوى القليل من المؤسسات المتمركزة فى الحضر وتقودها النخبة، فى تشجيع المشاركة المدنية. وكان تركيزها الضيق على السياسة غير متسق فى الغالب مع هدف مشاركة المواطنين الواسعة. وكانت تتعرض فى بعض الأحيان للازدراء بسبب تلقيها دعما دوليا. ونتج عن هذه التصورات صراع حاد بين الكثير من هذه المنظمات غير الحكومية والحكومة مما حدّ كثيرا من فاعلية المنظمات غير الحكومية. وإضافة إلى هذه المعوقات، كان لدى بعض المنظمات غير الحكومية جداول أعمال فردية ومستبدة، إن لم تكن قيادتها، أوتوقراطية ولهذا يدرك المرء السبب فى عدم اعتبار المنظمات غير الحكومية نموذجا لدعم المجتمع المدنى.

ومع ذلك، ففى أواخر التسعينيات، قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومنظمات أخرى تعمل فى مساعدة المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية بتعديل برامجها بطرق مهمة. وبدأت بصورة متزايدة بالتأكيد على محاور التركيز المحلية التى تسمح للمواطنين المحليين بالقيام بدور أكبر فى تصميم المشروعات وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، طفقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وجهات مانحة أخرى تحول اهتمامها بعيدا عن المنظمات غير الحكومية فى المراكز الحضرية الرئيسية لتوجهه نحو منظمات أصغر وأقل تأثرا بالغرب، تعمل على النطاق المحلى أو الإقليمى وليس على المستوى الوطنى. ويمكن أن يساهم هذا التحول فى تحقيق اللامركزية، وهى ضرورية للتطور الديموقراطى - ولا سيما فى أوروبا الشرقية بسبب الماضى القريب للمنطقة. كما اتخذت الجهات المانحة خطوات مؤثرة لإدراج

المرونة فى تصميم البرامج وصرف الأموال بسرعة أكثر. ولايزال إنشاء منظمات غير حكومية تعتمد على نفسها يمثل تحديا رئيسيا لسكان المنطقة وللجهات المانحة التى تساعدها.

وبجانب الصعوبات المرتبطة بالمنظمات غير الحكومية، عرقلت المشكلات مع الجهات المانحة تقديم المساعدة إلى المجتمع المدنى. وكانت مشكلة أساسية تتعلق بالمفاهيم. فقد نزعت الجهات المانحة إلى أن يكون لها رؤية أحادية اللون للمجتمع المدنى. واعتبر كثيرون هذه الرؤية مثالية، متصورين كيانا متجانسا يمتد إلى جميع أنحاء المنطقة. وتوقعوا أيضا أن يصبح قطاع المنظمات غير الحكومية فى كل مكان فى أوروبا الشرقية مستودعا للقيم والممارسات المدنية. وفضلا عن ذلك، ترى وجهة النظر المتفائلة للجهات المانحة، أن دعم قطاع المنظمات غير الحكومية سيعمل تلقائيا على بناء مجتمع مدنى ويؤدى إلى الديموقراطية بطريقة لا مفر منها. فإذا أرادت الجهات المانحة دعم المجتمع المدنى، فينبغى لها البدء فى وضع مفهوم بشأن نوع قطاع المنظمات غير الحكومية الأكثر ملاءمة للتوصل إلى ذلك وفى ظل أى ظروف خاصة، وكذلك كيفية الوفاء بدقة بدورها المحدود فى تطوير المجتمع المدنى.

وكان هناك قصور آخر فى برامج مساعدة المجتمع المدنى، هو أن الكثير منها، والذى صمم لمساعدة التطور الديموقراطى خلق عدم تناغم بين الوسائل والغايات. وكما نوقش سابقا، لم تكن المشروعات تتسم بالمشاركة والشفافية كما كان ينبغى أن تكون. ولم تنقل فى ممارساتها المعنى الكامل للخضوع للمساءلة. إن التقارب الأكبر بين هدف بناء الديموقراطية واستخدام الوسائل الديموقراطية الجوهرية يعزز فعالية مساعدة المجتمع المدنى بشكل كبير.

وقد كفل تكرار التحولات فيما تركز عليه البرامج واتجاهها وشركاؤها أن بناء مجتمع مدنى قوى فى المنطقة سيظل هدفا مراوغا. فلم تكن الموارد المخصصة ـ الوقت والمال والأفراد وما إلى ذلك ـ كافية تقريبا لتحقيق الطموحات النبيلة للمشروعات، حتى مع مراعاة أن بعض هذا النبل كان من باب الرطانة السياسية المصممة لكسب دعم الكونجرس (ودافعى الضرائب). ولم يمكن تلبية التوقعات، مما وجه ضربة لمعنويات مؤيدى الديموقراطية وللدعم السياسى والشعبى، سواء كانت التوقعات واقعية أم لا.

وإذا قررت جهة مانحة أن دعم مجتمع مدنى وحكم ديموقراطى مهم بما يكفى للسعى من أجله، فينبغى لها القيام بذلك بجدية مع إنفاق قدر كبير من الوقت والمال. وبالرغم من أن الجهود ستفشل إذا «تخرج» بلد من البرنامج خلال سنوات قليلة، فقد أصدر الكونجرس مرسوما بألا تستمر مساعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أكثر من خمس سنوات. وفضلا عن ذلك، فإن مبلغ المليار دولار تقريبا الذى قدمته الولايات المتحدة

لتشجيع الديموقراطية فى أوروبا الشرقية لا يمكن تصور أن يبنى ديموقراطية هناك، كما لا يمكن لمبلغ ١٠٠ مليون دولار أن يدعم مجتمعا مدنيا بدرجة ملحوظة.

وينبغى للجهات المانحة والوسطاء والمتلقين استكمال عملهم مع المنظمات غير الحكومية بمناهج أخرى. فالمنظمات غير الحكومية لا تقوى المجتمع المدنى أو تدعم الديموقراطية تلقائيا. فهى يمكنها تشجيع المواقف والممارسات الديموقراطية ـ وهو ما سماه دى توكفيل «عادات القلب» الديموقراطية ـ أو تقوم بدور، كما قال آخرون، «مدارس للديموقراطية» أو الحامض النووى للديموقراطية[١٩]. وكيفما كانت الاستعارة، فمن الواضح أن لدى المنظمات غير الحكومية القدرة على المساعدة على تشجيع الاتجاهات الديموقراطية، ولكن، وبنفس الوضوح، فإنه لا المدارس ولا الحامض النووى فى حد ذاتهما يفضيان بالضرورة إلى النتائج المرغوبة فى إقامة مجتمع مدنى قوى.

وفى الأجل الطويل، قد يكون الإصلاح الاقتصادى المؤدى إلى توزيع واسع للنمو الاقتصادى هو الأسلوب الأكثر فعالية لتنمية مجتمع مدنى. وفى الأجل القصير، فإن للمنظمات غير الحكومية دورا مفيدا، ولكنه غير حاسم، تقوم به فى تشكيل مجتمع مدنى. وسيكون أداؤها أفضل بقدر قدرتها على استخدام سلطة الدولة والسوق دون أن تفقد استقلالها الذاتى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النجاح يتطلب إنفاق قدر من الوقت والمال أكثر كثيرا مما تم الالتزام به حتى الآن. وبدون ذلك، تفتقر برامج مساعدة المجتمع المدنى إلى الوسائل اللازمة لتحقيق أهدافها النبيلة.

ملاحظات

١ ـ إن تقييم الحجم الدقيق للمعونة المقدمة وممن ولأى غرض مسألة صعبة للغاية نظرا لوجود جهات مانحة متعددة، خاصة وعامة، تقوم بصرف خليط من المنح والقروض لتشكيلة عريضة من الأغراض التى تتشابك فى بعض الأحيان. وتقوم هذه التقديرات على أساس مصادر بما فيها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، *Scoreboard of Assistance Commitments to the CEEC* (Washington, D.C.: USAID, 1996); Krzysztof J. Ners and Ingrid T. Buxell, *Assistance to Transition Survey 1995* (Warsaw: Institute for East West Studies Policy Education Center on Assistance to Transition, 1995); تقارير صادرة عن مؤسسات دولية نشيطة فى المنطقة، مثل البنك الأوروبى للإنشاء والتعمير، والبنك الدولى وبحث للمؤلف نفسه.

٢ ـ حولت تقريبا كل الجهات المانحة، الخاصة والعامة، المهتمة بمساعدة المجتمع المدنى تركيزها الجغرافى. فمثلا، بحلول منتصف التسعينيات، قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتصفية برامجها فى الجمهورية التشيكية وسلوفينيا حتى تتمكن من التركيز على بلدان أخرى. وقام الاتحاد الأوروبى بتحول مماثل. ومن بين الجهات الخاصة المانحة، أعلن البعض، مثل Pew Charitable Trust و Andrew W. Mellon Foundation، فى عام ١٩٩٥ غلق برامجهما فى وسط أوروبا.

٣ ـ فى الواقع، يقترح عالم الاجتماع رالف داهندورف، فى كتابه «تأملات بشأن الثورة فى أوروبا» (نيويورك: دار راندوم، ١٩٩٠)، أنه فى حين أن بناء اقتصاد سوق يستغرق ست سنوات، فإن تطوير مجتمع مدنى يستغرق ستين عاما ـ وهى فترة أكبر من جيل كامل.

٤ ـ انظر مناقشة Thomas Carothers بشأن عدم التمييز هذا بصفة عامة أو "checklist," approach, *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996).

٥ ـ للإطلاع على مناقشة بشأن بعض استراتيجيات تحول الجهات المانحة، انظر Kevin F.F. *Quigley, For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe* (Washington, D.c.: Woodrow Wilson Center, 1997).

٦ ـ هناك أدبيات غنية عن الدور التوفيقى للمجتمع المدنى يقدم Alexis de Tocqueville's Democracy in America دراسة كلاسيكية لهذا الأمر.

٧ ـ بالرغم من وجود أدبيات متزايدة عن الصلات بين الأسواق والديموقراطية، بما فى ذلك كلاسيكيات مثل Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic System* (New York: Basic Books, 1997); Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Conflict,* 2nd ed. (Baltimore: Johns Hopkins Univesity Press, 1981); and Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper and Row, 1950)، فهناك، حتى الآن، أدبيات قليلة تتعلق بكيفية ارتباط المجتمع المدنى بالديموقراطية وفى ظل أية ظروف.

٨ ـ هناك كتب كثيرة رائعة عن سقوط الشيوعية ومحاولة تطوير نظم سياسية واقتصادية منفتحة فى أوروبا الشرقية تتضمن Timothly Garton Ash, *The Magic Lantern* (New York: Vintage Books, 1993), Andrew Nagorski, *The Birth of Freedom* (New York: Simon and Schuster, 1993), and Vladimir Tismaneanu, *Reinventing Politics: Eastern Europe from Stalin to Havel* (New York: Free Press, 1992).

٩ ـ كان رجل البر جورج سورس أحد المعارضين البارزين الأقوياء لذلك. انظر كتابه Underwriting Democracy (New York: Free Press, 1990).

١٠ـ للإطلاع على منظور مقارن بشأن حالة المجتمع المدنى، انظر العمل الذى قام به Lester M. Salamon and his colleagues at the Institute for Policy Studies at Johns Hopkins University in Baltimore, Md.

١١ـ بالرغم من أن هناك مناقشات كثيرة حول ماهية الديموقراطية، فإن واحدة من أكثر المناقشات فعالية وإقناعا والتى تعترف بتعقيدها الأصيل توجد فى Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1971). ويحـــاج دال بأن الديموقراطية لها هيكل ثلاثى يربط المؤسسات والعمليات الرسمية وغير الرسمية. وهذه بدورها تعضدها القيم الداعمة. وهذا الفهم الوظيفى، فى مقابل المعيارى، مفيد للعاملين فى جهود مساعدة المجتمع المدنى الذين يأملون فى تجنب التحيز الثقافى فى جهودهم.

١٢- تستند المناقشة فى هذا القسم فى المقام الأول إلى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية Scoreboard of Assistance Commitments to the CEEC (Washington, D.C.: USAID, 1996).

١٣- هذه المناقشة المتعلقة بأهداف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية من وراء تشجيع المجتمع المدنى والديموقراطية مستقاة من "Building Democracy: AID's Strategy," in AID Documents (on-line gopher site), as well as SEED Act Implementation Report (Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1995-97)، ومواد أخرى متنوعة.

١٤- لا توجد بيانات دقيقة عن عدد المنظمات غير الحكومية نظرا لأن الكثير من منظمات المجتمع المدنى لا تسجل رسميا لدى الحكومات، أما التى تسجل نفسها، فقد لا تكون نشيطة. ومع ذلك، فهذه الأعداد توحى باتجاه مفاجئ- انتشار قطاع المنظمات غير الحكومية. وهى تستند إلى KLON, "Basic Statistics Concerning the Scope of Activities of Nongovernmental Organizations in Poland" (KLON, Warsaw, 1995 photocopy) وينعكس ذلك فى الاتجاهات المقارنة فى كافة بلدان أوروبا الشرقية.

١٥- للإطلاع على مناقشة بشأن كيفية تأثير مراكز البحث على عملية صنع السياسة فى الولايات المتحدة، انظر James A. Smith, *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elites*, rev. ed. (New York: Free Press, 1993). وللإطلاع على مناقشة عالمية انظر Jeffrey Telgarsky and Makiko Ueno, eds., *Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1996).

١٦- تمت مناقشة هذه المعايير بتفصيل أكبر فى Quigley, *For Democracy's Sake*، الفصل الثامن.

١٧- ومبكرا نسبيا، رأى قادة المنظمات غير الحكومية من أوروبا الشرقية فى الاستدامة التحدى الرئيسى الذى يواجه المجتمع المدنى الجنينى فى المنطقة. انظر Kevin E.E. Quigley, *Conversations on Democracy Assistance* (Washington, D.C.: East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1996).

١٨- بالرغم من أن الجهات المانحة قد أعطت بعض الاهتمام لتطور وسائل الإعلام، فقد نزعت الجهود إلى أن تكون متواضعة أو تدوم لفترة قصيرة. وكانت إحدى المبادرات الواعدة هى الصندوق الدولى لوسائل الإعلام الذى كانت رسالته تشجيع وسائل الإعلام المستقلة فى أوروبا الشرقية. غير أن الإطار الزمنى الذى منح للصندوق كان قصيرا جدا؛ وعليه فقد أغلق بحلول عام ١٩٩٦.

١٩- لقترح هذا كل من ميكلوس مارشال، المدير التنفيذى لـ Civicus، وميشيل زانتوفسكى، السفير التشيكى لدى الولايات المتحدة، فى حلقة عمل عقدت فى ٥ يونيه ١٩٩٦، فى مركز ودرو ويلسون فى واشنطن العاصمة.



٨

المجتمع المدنى فى رومانيا: من امدادات مقدم المنح إلى احتياجات المواطنين

دان بيترسكو

عانت رومانيا عقودا طوالا قبل عام ١٩٩٠ فى ظل حكم واحد من أكثر النظم الشيوعية القمعية والاستبدادية، حكم نيكولاى تشاوشيسكو. وتشكلت عملية الانتقال إلى حكم ديموقراطى التى بدأت فى نهاية عام ١٩٨٩، بالرغم من تمشيها مع خطوط السياسات الأخرى لبلدان أوروبا الشرقية (انتخابات «حرة وعادلة» ودستور جديد وإقامة تعددية سياسية) من خلال العملية المفاجئة للتغيير. وخلال خمس وعشرين سنة من حكمه، لم يسمح تشاوشيسكو بأى تنظيمات لا تخضع بالكامل لسيطرة الحزب الشيوعى، وقضت أجهزة الشرطة السرية بغيضة السمعة على الحركات المنشقة فى مهدها. ولم يكن لدى الرومانيين حركة كحركة «الميثاق ٧٧» فى تشيكوسلوفاكيا أو حركة «تضامن» فى بولندا، التى تمكنت حتى فى ظل الشيوعية من أن تبين للمواطنين ما يمكن أن يفعله مجتمع مدنى نشيط وإعداد النشطاء المدنيين لتولى مقاليد السلطة فى البلاد بعد سقوط النظام الحاكم. وأدى الطابع المفاجئ والعنيف للثورة الرومانية[1]، الذى ميزها عن عمليات الانفتاح السياسى الأكثر تدرجا لمعظم الدول الأخرى الواقعة خلف الستار الحديدى إلى إتاحة الفرصة للجهاز السياسى الشيوعى من الصف الثانى للاستيلاء على السلطة، مطيحا بصورة سلمية أو بعنف، بأبطال الثورة بين عشية وضحاها.

وحينذاك فقط، واحتجاجا على «سرقة مكاسب الثورة» أفاق المجتمع المدنى الرومانى من سباته، من خلال أول جماعات مسموعة الصوت - وإن كانت تفتقر إلى التنظيم إلى حد ما. وفى هذا المنعطف المهم، تدخل عدد من المنظمات الأجنبية، بما فى ذلك الحكومة

الأمريكية ومجموعة صغيرة من المؤسسات الأمريكية الخاصة وكذلك الاتحاد الأوروبى والعديد من حكومات ومؤسسات أوروبا الغربية، لدعم قوى الديموقراطية، تمشيا مع السياسة الغربية الناشئة الرامية لدعم المجتمع المدنى فى جميع البلدان الجديدة فى المنطقة فى حقبة ما بعد الشيوعية.

وكان العرض هو القوة الدافعة إلى تنمية المجتمع المدنى فى رومانيا من خلال المساعدات الأجنبية. وطبقا لنظرية الجهات المانحة، فمثلما تعلم المواطنون ورأوا بأنفسهم ما يمكن أن تفعله منظمات المجتمع المدنى، فإن الطلب الجماهيرى سينشأ عليها. وفى التطبيق، بدأ الطلب فعلا، ولكن فقط بين من يودون الحصول على بعض أموال المنح وجعل الحصول عليها عملا يتكسبون منه. وباتباع نفس النموذج الغربى، ركزت الجهات المانحة على دعم المجتمع المدنى لتقوية وتمويل الروابط والمؤسسات العامة. وتركت النقابات والمنظمات الدينية، إن لم تكن قد أهملت تماما، لتصبح متخلفة بدرجة كبيرة عن مستوى الدعم والرعاية المطلوبة. وتواصل هذا الاتجاه وتزايد إلى أن أصبحت الجهات المانحة فى رومانيا تشير بتعبير «دعم المجتمع المدنى» إلى المنظمات غير الحكومية التى تكرس جهودها لأنشطة جوهرية قليلة تتعلق بأساسيات الديموقراطية (أى، مراقبة الانتخابات وحقوق الإنسان والتدريب على المناصرة). ولهذا، تتبع هذه الدراسة ذلك النمط من خلال تركيز تحليلها أساسا على تطور المنظمات غير الحكومية. لقد اتبعت النقابات ووسائل الإعلام والمنظمات الدينية الرومانية تطورا طبيعيا أكثر منذ عام ١٩٨٩، متأثرة بشكل أساسى فى ذلك بالعوامل المحلية (مثل التطورات السياسية والعرض والطلب على العمالة والانكماش الاقتصادى).

وفى حالات كثيرة، أفضى مزيج تعس من إصرار الجهات المانحة على إدارة مالية صارمة مقترن بإدارة برامجية ضعيفة فى الكثير من المنظمات غير الحكومية، إلى إقصاء تلك المنظمات عن المجتمعات المحلية التى يفترض أنها تخدمها. واجتمعت الأزمات الاقتصادية فى الداخل مع المعونة الجاهزة من المؤسسات فى الخارج لتدفع المنظمات غير الحكومية الشغوف بالبحث عن الموارد والقضايا، إلى التطلع، ليس إلى الشعب الرومانى، ولكن إلى الموردين الأجانب، بمفاهيمهم وافتراضاتهم الأجنبية. ومع ذلك، فخلال السنوات العديدة الماضية، أدى انخفاض تدفقات المعونة بشكل مطرد إلى قيام بعض المنظمات غير الحكومية بوقف بعض برامج الديموقراطية وتقليص برامج أخرى، أو إلى البحث عن متبرعين أجانب جدد أو، فى المنظمات غير الحكومية التى تدار جيدا، إلى إعادة التفكير فى كل من رسالتها ونهجها.

لقد تجاهلت المساعدة المقدمة إلى المجتمع المدنى من الجهات المانحة الغربية بناء المؤسسات، وركزت بدلا من ذلك على البرامج التى تقدم خدمات ـ من الصحة العامة إلى التعليم ـ وهى البرامج التى تتصدر عناوين الأخبار فى وسائل الإعلام. ومن ثم، لم تتمكن على الإطلاق سوى مجموعة صغيرة من المشروعات من الاستمرار معتمدة على نفسها.

وفى الوقت نفسه، بدأ يظهر نوع جديد من المنظمات غير الحكومية المستقلة عن الغرب أو التى ألهمها بصورة غير مباشرة فحسب، العمل الذى يضطلع به الغرب فى البلاد - إذ تتسم هذه المنظمات بأنها أكثر اتساقا مع البيئة المحيطة وأفضل تكيفا معها، حيث ترتبط بصلات أقوى مع المجتمع وبسبل أفضل للوصول إلى الموارد المتاحة.

ويناقش هذا الفصل مشكلات عديدة واجهتها جهود المساعدة الأجنبية فى المجتمع المدنى الرومانى، ويقيّم مدى نجاحها فى معالجتها. ويبدأ بوصف مختصر للبيئة السائدة والعناصر الفاعلة. ويذهب أيضا إلى وصف الفلسفات التى تقف خلف المعونة، وتطور جهود المعونة، وبعض الحقائق فى الواقع العملى لتنفيذها. وتوجز الفقرات الأخيرة أحدث الاتجاهات فى قطاع المنظمات غير الحكومية وتقترح أهدافا جديدة محتملة.

المناخ فى رومانيا

ينبغى على مقدمى المساعدة أن يأخذوا بعين الاعتبار البيئة التى سيجرى فيها أى نشاط يقومون بتمويله. إذ ينبغى أن تقوم معرفة الأوضاع التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية بدور رئيسى فى قرارات الجهات المانحة حول تحديد الاستراتيجية، ولا سيما فى ميدان غير مهيكل مثل المجتمع المدنى. وفى رومانيا، تتفاوت هذه الأوضاع تفاوتا كبيرا من منطقة إلى أخرى، وينبغى وضع هذه الاختلافات فى الحسبان عند تقديم المعونة إذا أريد لها أن تكون مفيدة.

لقد تعرضت الأقاليم الثلاثة التاريخية لرومانيا: ترانسيلفانيا، ومونتينيا، ومولدافيا، المتقاربة فى الحجم وعدد السكان، لتأثيرات دينية وثقافية مختلفة شكّلت الصيغ التنظيمية واستجابة المجتمعات المحلية. وحيثما كان تأثير الساكسون والمجريين البروتستانت (الذين بدأ أسلافهم فى التوافد على البلاد فى القرن الثانى عشر) قويا، ولا سيما فى ترانسيلفانيا، تطور المجتمع بشكل مستقل ذاتيا على نحو أكبر نتيجة لوجود المؤسسات المحلية للروابط والاتحادات ولأنشطة تنظيم الأعمال الكبيرة والأعمال الخيرية. وانتشرت المنظمات المستندة إلى المجتمعات المحلية، من فرقة موسيقى القرية إلى النقابات المهنية، بكثرة فى ترانسيلفانيا، حيث قدمت كنموذج يحتذى وخلقت بيئة تنافسية لدى ذوى الأصل الرومانى[٢]. أما مونتينيا ومولدافيا، الخاضعتين لنفوذ الكنيسة الأرثوذكسية، التى كانت أقل اهتماما بالرفاه المادى والقيم الاجتماعية لأتباعها من الكنيسة البروتستانتينية، فقد قامتا بتطوير مؤسسات اجتماعية متقدمة وأشكال ترابطية فقط عندما تعرضت لتحديث الدولة الرومانية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر. وحتى آنذاك، سيطر النموذج اليعقوبى[*] للدولة على زمام الأمور، وفرضت الحكومة رقابة شديدة الصرامة على

(*) Jacobian model: يقصد «بالنموذج اليعقوبى»، الفترة العنيفة التى تولى فيها أتباع النادى السياسى اليعقوبى حكم فرنسا فى الدور الختامى للثورة الفرنسية (١٧٩٣-١٧٩٤)، حيث وقعت فرنسا تحت السلطة المطلقة للجنة الأمن العام، التى أعدمت المشبوهين، وفرضت التجنيد العام، وحددت الأسعار وحددت قيمة العملة. وسميت هذه الفترة بفترة «حكم الإرهاب». وقد تم حل النادى اليعقوبى عام ١٧٩٩ (المترجم).

مؤسسات المجتمع المدنى. ولا تزال الثقافات الإقليمية القديمة لها أهميتها اليوم، حيث تبين الأرقام الخاصة بالمنظمات غير الحكومية أنه: توجد نسبة ٣٢ فى المائة من المنظمات غير الحكومية فى رومانيا فى مولدافيا ومونتينيا، و ٤٥ فى المائة فى ترانسيلفانيا و ٢٣ فى المائة فى بوخارست، التى تحتاج بصفتها عاصمة البلاد والمركز الرئيسى الصناعى والثقافى والأكاديمى، إلى النظر إليها بشكل مستقل. وبالنظر إلى حجم وعدد السكان المتقارب للأقاليم الثلاثة، يعتبر التفاوت فى نسبة الجماعات التنظيمية للمواطنين باعثا على القلق.

وبالنسبة للأوضاع السياسية والاقتصادية التى ينبغى للمعونة المقدمة إلى المجتمع المدنى أن تناضل من أجلها، فقد وقعت رومانيا تحت قبضة الحكم الشيوعى بعد الحرب العالمية الثانية وعاشت طوال ما يربو على أربعة عقود من الحكم الشمولى الذى قضى بنجاح، أولا بالعنف الوحشى ومؤخرا بالتشريعات والاضطهاد، على جميع المنظمات التى لم تستلهم مبادئ الحزب الشيوعى أو تخضع لنفوذه. وبعد التخلص مباشرة من تشاوشيسكو، استولى الشيوعيون السابقون من الصف الثانى على الحكم واستغلوا بمهارة المشاعر الوطنية ملبين المطالب الفورية للرومانيين التى تنادى بالحريات الأساسية بينما اقترحوا انتقالا سياسيا تدريجيا. ولعبوا بورقة ضمان فرص العمل بدلا من الاضطلاع باصلاحات اقتصادية قوية، ودفعوا الاقتصاد المريض بالفعل إلى شفا الانهيار من خلال العناية بالمصالح المكتسبة التى يتمتع بها أفراد من ذوى النفوذ. وشكلت أحزاب ضعيفة عديدة المعارضة التى تركزت حول حزبين تقليديين من مرحلة ما قبل الحرب العالمية الثانية. وحال الصراع الداخلى فيما بين التنظيم الضعيف والقيادة السياسية دون قيام أى تهديد للنظام الشيوعى الجديد. ولم تتمكن المعارضة من توحيد صفوفها بدرجة كافية للقيام بدور مهم حتى منتصف التسعينيات من القرن العشرين. وفى الانتخابات الوطنية التى أجريت عام ١٩٩٦، أعطى الرومانيون، الساخطون على الخطوات البطيئة للإصلاح والمتذمرون من فساد الحكومة، انتصارا ساحقا للتحالف الديموقراطى لم يتوقعه أحد تقريبا.

لقد فعل النظام الشيوعى شيئا آخر للمجتمع الرومانى: غرس عدم الثقة والخوف وازدراء الدولة. ولم يسفر أداء مؤسسات الدولة حتى بعد التغييرات الهائلة التى قادتها ثورة عام ١٩٨٩ عن زيادة ملحوظة فى ثقة المواطنين بالحكومة: فالبرلمان والنظام القضائى هما أقل المؤسسات التى تحظى بالثقة فى البلد، بينما تتمتع الكنيسة الأرثوذكسية والجيش بأكبر قدر من الثقة.

وعقب الانفراج السياسى الذى حدث بعد عام ١٩٨٩، ازدهر المجال البديل للمجتمع المدنى، ولكن بعد صراع بينه وبين الحكومة. وزاد عدد مؤسسات المجتمع المدنى، المعروفة على نطاق واسع، زيادة كبيرة فى التسعينيات من القرن العشرين. وخلال أشهر قليلة، انتشرت مئات الأحزاب السياسية والنقابات وآلاف المنظمات غير الحكومية. وسواء

أسسها مخبولون أو عباقرة، أو كانت مبنية على مظالم حقيقية وقضايا اجتماعية ملحة، أو على شخصيات قوية وحماس جارف، فقد بدأت أشكال التنظيمات الاجتماعية الخارجة عن نطاق سيطرة الحكومة فى النمو. ولكن الأوضاع السياسية فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين، بما فى ذلك أشكال السيطرة مفرطة العنف (مثل الهجوم المشين الذى قاده عمال المناجم لتدجين قوى المعارضة فى بوخارست) وتجاهل حقوق الإنسان وعدم احترام مؤسسات الدولة، خلقت العداء بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدنى. وبالتدريج، خفت حدة الصراع المفتوح، وبدأ حوار مبدئى، حثت عليه ـ لإعطاء ما لقيصر لقيصر ـ الحكومات الغربية وجهات فاعلة غربية أخرى.

وأدى انتصار المعارضة الديموقراطية فى انتخابات عام ١٩٩٦ ـ الذى يرجع جزئيا، وفقا لما أقر به الفائزون، إلى مساعدة مؤسسات المجتمع المدنى ـ إلى تحسين العلاقات بين الدولة والمجتمع المدنى. ومع ذلك، فالتصريحات المتفائلة بصورة جامحة فى أواخر عام ١٩٩٦ وأوائل عام ١٩٩٧ حول «الشراكة» بين الاثنين تم التخفيف من لهجتها فيما بعد، لأن كلا الجانبين لم يفِ بالتزاماته أو يرق إلى مستوى توقعات الآخر. وبالرغم من تحقق تقدم مؤكد فى الإطار القانونى للتعاون والاتصالات بين الدولة والمنظمات غير الحكومية، ويمكن للمدافعين عن هذا الأمر الإشارة إلى أمثلة عديدة للشراكة وتمويل الدولة لمشروعات غير حكومية وما إلى ذلك، فإنه ينبغى القيام بالمزيد لبناء الثقة الضرورية للجانبين من أجل التعاون للنهوض برومانيا مجددا.

الجهات الفاعلة وتطورها

تدفقت المساعدة الأجنبية على رومانيا، كما تدفقت على بلدان أخرى فى أوروبا الشرقية، فى أشكال مختلفة، ومن مصادر كثيرة، إلى متلقين عديدين. ولكن هذا الفصل يتناول فقط الجزء الصغير من المعونة الموجه إلى برامج تهدف صراحة إلى تنمية المجتمع المدنى. وتم توجيه برامج أخرى إلى المنظمات غير الحكومية ولكن تحت شعارات اجتماعية واقتصادية ـ مثلا، تدريب المنظمات غير الحكومية العاملة فى مجال البيئة ومشروع لتنظيم الأسرة تنفذه منظمة غير حكومية ـ ساعدت على بناء قدرات مؤسسية لبعض المنظمات غير الحكومية المعنية ولكنها لا تهدف صراحة إلى تحقيق مهمة دعم المجتمع المدنى.

وأقصر المناقشة هنا على الجهات المانحة الرئيسية. والجهتان الرئيسيتان هما الحكومة الأمريكية، التى تعمل أساسا من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والاتحاد الأوروبى، الذى تكفل ببرامج PHARE وقام العديد من المؤسسات الأمريكية والأوروبية الخاصة بدور مهم أيضا، واتبعت أساليب ملائمة تستحق الدراسة.

أما بالنسبة للمتلقين لمعونة المجتمع المدنى، فقد منحت معظم الأموال أولا إلى النقابات والأحزاب السياسية وحتى دوائر الأعمال مثل الصحف ومحطات التليفزيون، وبعد

السنوات القليلة الأولى ذهبت إلى المنظمات غير الحكومية أساسا ـ كما ذهبت، على الأقل فى حالة المعونة الرسمية الأمريكية، إلى نوع معين محدود من المنظمات غير الحكومية المعنية فقط بالبرامج المدنية، ومؤخرا ببرامج المناصرة. فقد تطلبت الجهات المانحة أن تكون المنظمات محايدة سياسيا أو تتصرف على أنها كذلك؛ وكان الاقتران بتأييد شخصية سياسية يعنى بشكل مؤكد عدم الأهلية لأى برامج فى المستقبل. وكان المضيف، حكومة رومانيا بعد عام ١٩٨٩، صبورا جدا، إذا نظر المرء إليه من منظور الحكومة. إذ رأى قادتها عدم وجود حاجة لأن تطور المنظمات غير الحكومية لتتبنى وجهات نظر بديلة أو تشارك فى الأنشطة المدنية أو غير ذلك من الفوائد الديموقراطية المفترضة. فقد كانوا مؤمنين بالمبدأ الشيوعى «من ليس معنا، فهو علينا» ـ ومن ثم فقد كانت جميع المنظمات غير الحكومية من الأعداء.

وكانت معظم المنظمات غير الحكومية تعد إلى حد ما من الأعداء أو على الأقل مناوئين للحكومة، نظرا لأنها سعت إلى الطعن فى الأداء الضعيف للحكومة فى مجال حقوق الإنسان والالتزام الفاتر الواضح بالقواعد الديموقراطية. ودعمت الولايات المتحدة والسلطات الأوروبية، التى لم تتمكن من دعم أحزاب المعارضة الديموقراطية الرومانية علنا، هذه الأحزاب بطريقة غير مباشرة من خلال مساعدة المنظمات غير الحكومية على تعزيز القيم الديموقراطية المعارضة لما كان يعتقد بصفة عامة أنها قيم الأحزاب الحاكمة. وبالرغم من أن الحكومة كان فى استطاعتها الاستناد إلى تشريعات متقادمة، ولكنها مازالت سارية المفعول، وفرض رقابة صارمة على المنظمات غير الحكومية، فإنها لم تفعل ذلك. ومع أن الحكومة لم تقدم المساعدة، فقد سمح المسئولون الرسميون للمنظمات غير الحكومية المحلية بتأسيس نفسها وممارسة العمل ووقفت فى وضع المتفرج بينما كانت أموال الجهات المانحة الأجنبية توزع هنا وهناك وتستخدم لنقدهم ومراقبتهم. وُدفعت بعض الدوائر إلى شطحات خيالية أميل إلى جنون الاضطهاد متصورة أن حجم المساعدة كان أضخم بدرجة كبيرة وأكثر طموحا مما كانت عليه فعلا.

ولكن قبل حكومة عام ١٩٩٦، كان هناك بعض النابهين من بين صانعى السياسة الذين فطنوا إلى أن السياسة المقيدة تجاه المنظمات غير الحكومية سوف تسىء إلى سمعة رومانيا فى الخارج وسيكون لها أثر اقتصادى وسياسى سلبي. وفى أوائل التسعينيات من القرن العشرين، سعت الحكومة الرومانية بكل قوة لاستئناف التمتع بوضع «الدولة الأولى بالرعاية» فى مجال التجارة مع الولايات المتحدة (الذى تم تعليقه فى أواخر الثمانينيات من القرن العشرين) وقامت الحكومة الأمريكية والكونجرس بالحكم على المسألة على أساس ما إذا كانت رومانيا تتحول إلى النظام الديمقراطى حقيقة أم لا؟ وكان يساور كبار المسئولين الرسميين فى وزارة الخارجية والبيت الأبيض وكذلك بعض قادة الكونجرس شكوك عميقة حول مدى صدق النوايا الديموقراطية للرئيس إيون إليسكو ودائرة حكمه. فيحتمل أن يكون تقييد المنظمات غير الحكومية قاضيا على آمال رومانيا فى

التمتع بوضع الدولة الأولى بالرعاية. كما أبدى المسئولون الرسميون الأوروبيون فى مطلع التسعينيات من القرن العشرين التزام أوروبا بتنمية المنظمات غير الحكومية وتشجيع التحول الديمقراطى من خلال كل من التدابير الدبلوماسية وبرامج المعونة.

وفى ظل هذه الظروف، قبل القادة الرومانيون المنظمات غير الحكومية على أنها مصدر إزعاج لا مفر منه، ولكن مع وضع خط لا يجوز تجاوزه أمام أية محاولات جادة لإشراك المنظمات غير الحكومية فى مشروعات مهمة. فمثلا قاومت الوزارة ذات الصلة جهود البنك الدولى لإشراك المنظمات غير الحكومية المحلية فى المشروعات الصحية. وتحملت الحكومة الحركات المدنية مادامت لا تسعى لدخول الحلبة السياسية، ولكن بمجرد أن فعلت ذلك، تمت معاملتها على أنها حزب معارض كما فى حالتى «التحالف المدنى» و «المؤسسة الرومانية من أجل الديموقراطية». وكان هذا يعنى أنها تقف على شفا مواجهة التعسف السياسى والترويع وبذل الجهود لمنع وصولها إلى الموارد. ولسوء حظ هذه الجماعات، فقد طبقت معظم منظمات التمويل الغربية نفس الاختبار واستبعدتهم من حساباتها كمستفيدين محتملين(٣).

كيف تنفذ الولايات المتحدة ذلك؟

فى البداية، كان الشعور السائد فيما بين الرومانيين إيجابيا للغاية إزاء المساعدة التى تقدمها الولايات المتحدة. وتدفقت المعونة على المنظمات غير الحكومية الموجهة نحو الديموقراطية فى رومانيا بسرعة ودون بيروقراطية معرقلة أو مبادئ توجيهية متشددة. ووجد العاملون المحليون فى المنظمات غير الحكومية أن مسئولى المعونة الأمريكية ينصتون إليهم ويساعدونهم، مما عزز ثقتهم بأنفسهم. وفضلا عن ذلك، فقد حظيت فلسفة «الحكومة المحدودة» الخاصة بالديموقراطية الأمريكية بإعجاب الناشطين المدنيين والديموقراطيين فى رومانيا بعد عقود من الاستبداد.

شملت الأيام الأولى المجيدة لمساعدة الديموقراطية فى كثير من الأحيان اكتشاف جماعة ناشطة أو شخص ناشط مستعد لتشجيع القيم الديموقراطية العالمية والنضال من أجل إصدار نشرة إعلامية أو عقد مؤتمر أو شىء من هذا القبيل. إذ كان يتم وضع اقتراح وتوقيع عقد فى دقائق معدودات وبعدها يتم تحويل الأموال برقيا بعد ذلك مباشرة ـ وإذا تعذر ذلك تسلم مبالغ نقدية يدا بيد وترسل أجهزة الحاسوب بالبريد وما إلى ذلك. وكانت العمليات ذات الطابع البوليسى شائعة. ولذلك، فلتجنب عمليات التفتيش والتدقيق الملتوية للحكومة الجديدة، كان حجم الأموال المرسلة صغيرا بناء على ما تمليه الضرورة: عشرات من المنح الصغيرة، معظمها إلى مستفيدين فى العاصمة ومنح قليلة إلى عدد صغير فى المدن الكبيرة. وكانت معظم المنح موجهة مباشرة من «مؤسسة الأوقاف الوطنية من أجل الديموقراطية»، وهى منظمة أمريكية خاصة تمولها الحكومة الأمريكية، أو

من «معهد الديموقراطية» فى أوروبا الشرقية، وهى جماعة أمريكية تتلقى أموالا من «مؤسسة الأوقاف الوطنية من أجل الديموقراطية» لتوزيعها فى أوروبا الشرقية.

كان لهذه المنح الأولى الصغيرة تأثير حاسم. فقد ساعدت على ترسيخ مصداقية بعض المنظمات غير الحكومية، وأرست دعائمها كمؤسسات وشكلت مجموعة من «المستفيدين التقليديين» من المنح. وغدا الكثير من هذه المنظمات الآن مؤسسات وطيدة الأركان وتتمتع بمكانة معروفة؛ وهناك عدد منها أوشك أن يصبح مكتفيا ذاتيا.

وكانت المرحلة التالية لمساعدة المجتمع المدنى هى الامتداد الاستراتيجى لجهود الولايات المتحدة فى انتخابات رومانيا عام ١٩٩٢. وتمت محاولات من أجل تمهيد الساحة لإجراء تلك الانتخابات شملت تنظيم أو مساعدة المراقبين المحليين للانتخابات وتقديم المعونة لتوعية المدنيين والناخبين. وقامت منظمات موجودة فى الولايات المتحدة وتمولها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومؤسسة «الأوقاف الوطنية من أجل الديموقراطية»، مثل المعهد الوطنى الديمقراطى والمؤسسة الدولية لنظم الانتخابات، بإرسال فرق مقيمة لتوفير المساعدة الفنية والمالية للجماعات المدنية التى تعمل من أجل إجراء عملية انتخابية حرة وعادلة. وبالرغم من أنها لم تقدم مساعدة مالية مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية المحلية، وبالرغم من أن نزاهة الانتخابات لم تكن واضحة، فقد حققت الجماعات الأمريكية إنجازا ظل قائما فيما بعد. فقد ساعدت على بناء عدة مؤسسات مستقرة أصبحت نماذج تحتذى، وقامت بدور داعم فيما بعد فى قطاع المنظمات غير الحكومية، مثل مؤسستى «تعزيز الديموقراطية» و «سنتراس». وتعذر تحقيق الأهداف بعيدة المدى للبرامج الأمريكية، بما فى ذلك خلق شفافية برلمانية وإدخال أنشطة المناصرة فى المنظمات غير الحكومية وتكوين منظمة شاملة فعالة تضم تحت مظلتها المنظمات غير الحكومية فى جميع أنحاء البلاد، فى ظل الأوضاع التى سادت فى الفترة ١٩٩٠_١٩٩٢ إلا أن البذور قد غرست. وفى نهاية العقد، وبمساعدة أطراف فاعلة أخرى وفى برامج مختلفة، أخذت أعمال محددة تتشكل على الساحة بالرغم من أن مستويات المعونة بدأت تنخفض.

وفى منتصف التسعينيات من القرن العشرين، ومع زيادة عدد المنظمات غير الحكومية واستقرار الأوضاع السياسية نسبيا، أقدمت الولايات المتحدة على الخطوة المنطقية التالية: تقديم المساعدة المالية والفنية المباشرة إلى المجتمع المدنى الرومانى من خلال البرنامج الإقليمى لشبكة الديموقراطية الذى ترعاه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. لقد كان السخاء وتحقيق هدف استراتيجى هما الدافعان اللذان شجعا صنّاع السياسة فى الولايات المتحدة على التحرك. فقد أظهر البرنامج تحولا من التركيز التام على الانتخابات ودعم المعارضة الديموقراطية إلى برنامج طويل الأجل للتنمية المستدامة للمجتمع المدنى كأساس لتشجيع التحول الديمقراطى والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وباعتباره كذلك، فقد توافرت له احتياطات لعدة ملايين من الدولارات من أجل تقديم المساعدة الفنية والمالية

إلى المنظمات غير الحكومية القائمة بالمناصرة من خلال إمدادها بمنح صغيرة ومتوسطة الأجل. وشمل البرنامج أوروبا الشرقية برمتها، حيث دعم المجتمع المدنى فى جميع بلدان المنطقة فى نفس الوقت الذى شجع فيه التعاون بين المنظمات غير الحكومية عبر الحدود.

وفى رومانيا، على الأقل، كان للبرنامج بعض الآثار السلبية. فقد بدأ متأخرا بمدة سنتين «فقط» بسبب التعطيلات البيروقراطية وتقريبا فى نفس الوقت الذى بدأ فيه برنامج PHARE للاتحاد الأوروبى من أجل تقديم المساعدة الفنية والمالية إلى المنظمات غير الحكومية التى ضمنت المزيد من مضاعفة الجهود. وكان المتعاقد مع «شبكة الديموقراطية» هى «وورلد ليرننج»، وهى شركة أمريكية لا تهدف إلى الربح ذات خبرة محدودة للغاية فى رومانيا. وعمل المعهد الوطنى الديموقراطى كشريك لـ «وورلد ليرننج» فى المشروع حيث قدم بعض أشكال التدريب.

وعلى الجانب الفنى، كان تنفيذ برنامج «شبكة الديموقراطية» صارما. إذ تعين على الجهات المرشحة للمنح تحمل عملية بيروقراطية طويلة الأمد تقدم تدريبا نظريا وعمليا إجباريا على مهارات المناصرة والتقييم قبل أن تتمكن من الحصول على تمويل[٤]. ولم تكن هذه العملية فكرة سيئة فى حد ذاتها، بيد أنه كان من الواجب أن تتكيف مع الأوضاع المحلية. فقد اعتمدت على آلية تقييم أمريكية بالكامل تقريبا بالرغم من الاختلافات السياقية الواضحة. وكان التدريب على المناصرة أيضا قائما على النموذج الأمريكى، الذى يفترض أن واضعى القوانين أكثر مراعاة لاحتياجات ناخبيهم من قادة أحزابهم ـ ولكن هذه الحالة لا تنطبق على رومانيا، حيث تقوم انتخابات البرلمان على أساس التمثيل النسبى من قوائم الأحزاب.

ومما زاد العملية تعقيدا، ضرورة حصول المشروعات على الموافقة النهائية من سفارة الولايات المتحدة التى لم تكن تُمنح بصورة تلقائية بأى حال من الأحوال. إذ مازال يشار إلى مصير اقتراح نموذجى لمناصرة تمرير تشريع للمحافظة على نظافة الهواء كحالة تستدعى الدراسة لسياسات تقديم المنح. فقد التمس مقدم الطلب، وهى منظمة من مدينة صغيرة فى رومانيا، دعم العمل على سن قانون يحمى غير المدخنين من التدخين السلبى. فقد حصل موظفو المنظمة غير الحكومية، انطلاقا من شعورهم بالواجب، على تدريب «شبكة الديموقراطية»، حيث شرح لهم المدربون الاقتراح النهائى شرحا وافيا تقريبا. وساعدهم المدربون على وضع الاقتراح النهائى كمثال لمتدربين آخرين. ومع ذلك، رفضت لجنة الديموقراطية فى السفارة الاقتراح، نظرا لأن شركات التبغ الأمريكية القوية العاملة فى رومانيا ـ وفقا لآراء بعض المراقبين ـ كان لها تأثير على موظفى السفارة ولم تتمكن المنظمة غير الحكومية الرومانية المتواضعة من التنافس معها.

ومن ثم، فقد كان الدافع وراء تقديم المنح هو العرض ـ فقد كان الموردون فى واقع الأمر هم الذين يضعون الطلبات ويصيغونها خلال محاضرات التدريب. وليس بمستغرب

أن يفشل برنامج شبكة الديموقراطية فى رومانيا. وكانت بعض أساليب العلاقات العامة التى تعلمها المتدربون وكذلك أجزاء من الكتيبات بشأن قضايا الإدارة التى وزعها المدربون مفيدة. ولكن من بين ميزانية البرنامج البالغة ٣,٥ مليون دولار، لم يتم صرف أكثر من عشر منح، تبلغ قيمتها إجمالا عدة مئات من آلاف الدولارات وذهبت إلى «المنظمات صاحبة الأداء» الأفضل بين المنظمات غير الحكومية الرومانية. وشعرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بخيبة أمل عميقة فى إدارة البرنامج وقررت فى النهاية وقف تقديم المنح كجزء من البرنامج. ومع اقتراب نهاية التفويض الممنوح لمدة خمس سنوات، أصبح للبرنامج الآن استراتيجية تتعارض تماما مع استراتيجيته القديمة، إذ تسعى إلى البدء عند مستوى الجماهير بطريقة تقليدية من خلال تدريب الناشطين على تقييم الاحتياجات فى المجتمعات المحلية وتحديد القيادات وتدريبها للعمل عند ذلك المستوى.

إن نهج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لمساعدة الديموقراطية وتنمية المجتمع المدنى، كما يتجسد فى برنامج شبكة الديموقراطية وجهود أخرى، كان قائما على ثلاثة افتراضات لا تنطبق على رومانيا. الأول، أن منظمات المناصرة، على عكس الكنائس أو المنظمات التى تقدم خدمات اجتماعية، هى قلب المجتمع المدنى وتتمتع بالقدرة على توجيهه. ويعكس ذلك الافتراض الخبرة فى الولايات المتحدة، حيث أقنعت المنظمات المدنية المجالس التشريعية فى الولايات والكونجرس بالقيام بتغييرات رئيسية وأصبحت أشكالا تتسم بالكفاءة للتعبير عن المجتمع المدنى. والافتراض الثانى، هو أن مجموعات المصالح المختلفة المؤثرة على السلطة التشريعية ديموقراطية فى جوهرها وأكثر ديموقراطية من الممثلين المنتخبين الذين يعملون من خلال عمليات سبق إرساؤها لصياغة التشريعات. وكان الافتراض الأخير للوكالة هو أن المنظمات غير الحكومية التى تهدف إلى تعزيز المصالح العامة أكثر أهمية بدرجة كبيرة لتقوية المجتمع المدنى من الجماعات غير الرسمية للمواطنين التى تهدف إلى تحقيق تغيير فى السياسة العامة بسبب مصالح محلية وخاصة.

ومع ذلك، تمثل الثقافة السياسية الرومانية طرحا مختلفا بعض الشىء عن الصيغة الأمريكية. فقد كانت مهيأة لخدمة العملاء تحت الحكم الشيوعى وما زالت كذلك اليوم. إذ يقوم العملاء بالضغط والمراوضة من وراء الكواليس من أجل تحقيق مكاسب اقتصادية، ويقوم رعاتهم بالعناية بهم. وتتجه كل من الحكومة وأعضاء البرلمان إلى إطاعة أوامر سادتهم السياسيين بدلا من الاهتمام باحتياجات ناخبيهم، وهم حريصون على الاحتفاظ بامتيازاتهم. فقد يرون فى منظمة غير حكومية تهدف إلى نيل حق «التمثيل» فى الانتخابات على أنه تهديد. ومن ناحية أخرى، نجح القليل من المنظمات غير الحكومية فى بناء هيكل وتحقيق تطور ضرورى لقوة تمثل مجموعة مصالح كبيرة. ولا يدعو للدهشة أن وجدت منظمة «وورلد ليرننج»، المتمسكة بإخلاص بتطبيق المعيار المتشدد للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على المنظمات غير الحكومية (وهو نوع معين من مجموعة مناصرة غير حزبية)، القليل منها مؤهل لشبكة العمل الديموقراطية. وكانت معظم المنظمات التى حصلت على

منح بموجب البرنامج منظمات فنية، وكان لبعضها هدف اقتصادى بحت: رابطة مصنعى اللحوم ومجموعة من خبراء الطاقة وما إلى ذلك.

دعم الاتحاد الأوروبى

سعت جميع الحكومات الرومانية منذ عام ١٩٨٩، أيا كان انتماؤها السياسى، إلى تحقيق هدف الانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبى. ولدعم عملية الانضمام، طفقت الهيئة التنفيذية للاتحاد الأوروبى، المفوضية الأوروبية، فى تقديم مبالغ كبيرة من المعونة إلى رومانيا من خلال برنامج PHARE. وكانت من بين الميادين التى شملها PHARE تنمية الديموقراطية ودعم المجتمع المدنى.

ويعد برنامج PHARE أكبر مصدر للمعونة، العامة أو الخاصة، لتنمية المجتمع المدنى فى رومانيا، حيث وفر أكثر من ٧ ملايين يورو طوال السنوات العشر الماضية. وتأتى المساعدة فى أشكال متعددة: منح كبيرة (حتى ٥٠٠ ألف يورو) تقوم على إدارتها بروكسيل من قبل متعاقد خارجى؛ ومنح مباشرة صغيرة (حتى ١٠ آلاف يورو) يقوم على إدارتها الوفد المحلى للمفوضية الأوروبية؛ والجانب الأكبر، ٥ ملايين يورو لبرنامج تنمية المجتمع المدنى، تقوم على إدارته المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى. وبدأ آخر برنامج متأخرا إلى حد ما، فى عام ١٩٩٥، لأن الحكومة الرومانية كانت مترددة فى قبوله؛ وتفاوض مسئولو الاتحاد الأوروبى بصبر مع ممثلى الحكومة طوال سنتين قبل حصولهم على الموافقة.

ولم يكن لدى المفوضية الأوروبية استراتيجية، بالمعنى الدقيق للكلمة، لتنمية المجتمع المدنى فى رومانيا. وتبنت برامج PHARE أهدافا عريضة قائمة على أساس وثيقة استراتيجية المفوضية المنشورة لانضمام دول وسط أوروبا[٥]، التى تضرب بجذورها فى الفلسفة «الأوروبية» للمجتمع المدنى والتطور الديمقراطى. وتلك الفلسفة أوسع نطاقا وأشمل من الفلسفة الأمريكية، حيث ترى أن إقامة تعاون وثيق بين السلطات والمنظمات غير الحكومية المقدمة للخدمات الاجتماعية وكذلك المنظمات غير الحكومية المدنية والاتحادات المهنية، بدءا من المستوى المحلى ووصولا إلى مستوى الحكومة المركزية، هو الطريق الملائم لدعم الديموقراطية والاندماج فى الاتحاد الأوروبى مستقبلا. ومن ثم يخصص PHARE الأموال لمشروعات المنظمات غير الحكومية التى تعمل فى مجال مراقبة الشفافية وإدارة البرلمان والحكومة المحلية، ووسائل إعلام مستقلة ومتنوعة سياسيا، وحل النزاعات، والتوعية بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات ومراقبتها. وبالإضافة إلى ذلك، يلتزم PHARE بتمويل «تنمية المنظمات غير الحكومية والهياكل التمثيلية» التى يعرفها بشكل عام لتشمل النقابات والأحزاب السياسية وروابط المستهلكين وما إلى ذلك.

ويعمل البرنامج الكبير بشكل سيئ يدعو للاستغراب. ويقوم المتعاقد بإدارته من

بروكسيل مع عدم وجود ممثل نشيط له فى رومانيا، وهو بيروقراطى إلى حد كبير فيما يتعلق بالمساومة. وشملت شروط الشراكة ضرورة وجود منظمة من بلد عضو فى الاتحاد الأوروبى ومنظمة على الأقل من البلدان المرتبطة معه: رومانيا والمجر وبلغاريا وغيرها، وأن يتم سداد نسبة ٢٥ فى المائة كمساهمة مالية فى ميزانية المشروع من المنظمة المتقدمة بالطلب؛ وكانت هذه الشروط عائقا أمام انضمام جميع المنظمات باستثناء منظمات قليلة مترابطة جيدا. واستغرق الإطار الزمنى لتقديم الطلب والاستجابة والتعاقد على المشروع، فى بعض الأحيان مدة طالت حتى سنتين، وفى حالات نادرة استغرق أقل من تسعة أشهر، مما جعل من الصعب على المنظمة غير الحكومية المتقدمة بالطلب أن تخطط وأن تدير[٦]. وأخيرا، دفعت المتطلبات المعقدة لتقديم التقارير المنظمات غير الحكومية إلى التساؤل عن الحكمة من تقديم الطلبات. إذ يعانى مديرو البرنامج أنفسهم من الإحباط من دينامية البرنامج وبطء تقدم سير المشروعات، ولكنهم لا يبذلون جهودا جدية لتحسين الاتصالات والإجراءات. ويشتكون أيضا من نوعية المقترحات الرومانية.

وكان لبرنامج المنح الصغيرة، الذى يدار من مقر الوفد المحلى لمفوضية الاتحاد الأوروبى، منهجا عمليا بشكل أكبر. فقد قام موظفو الاتحاد الأوروبى بخدمات ميدانية كثيرة للترويج للبرنامج، الذى كانت له مواعيد محددة وشروط يمكن تلبيتها بسهولة ومتطلبات تقديم تقارير معقولة ويستعين بمقيمين محليين مستقلين (بدلا من مستشارين أجانب لديهم فكرة بسيطة عن البيئة المحلية). وحظى بتقدير كبير من جانب المنظمات غير الحكومية لأنه يوفر مصدرا يسير المنال (بالرغم من أنه تنافسى جدا، مع اختيار مقترح واحد من بين ١٥ مقترحا) لتمويل المشروعات الصغيرة. ولا يزال البرنامج يعمل بنجاح.

ويعد أكبر برنامج عام لدعم تنمية المجتمع المدنى فى رومانيا بصفة عامة هو الذى تديره المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى التى يمولها برنامج PHARE. وبما أنها تدار ويتم تشغيلها بالكامل من جانب الرومانيين، فقد كان لدى المؤسسة جدول أعمال طموح للتدريب وإجراء الأبحاث وتمويل مشروعات المنظمات غير الحكومية. ومع انفتاحها على جميع المقترحات من المنظمات غير الحكومية فى جميع المجالات تقريبا، والاستمرار فى تيسير تقديم الطلبات بصورة شديدة ولكن مع فرض رقابة مالية صارمة، فقد حاولت المؤسسة فى مستهل الأمر تمويل كل مقترح معقول تقريبا. وقدمت نحو ٥٠٠ منحة لمشروعات تتراوح ما بين تدشين حملات علاقات عامة للمنظمات غير الحكومية وتقديم الدعم المؤسسى، إلى إقامة معارض فنية وملاجئ للمشردين. وكانت معظم هذه المنح صغيرة ولكنها كافية لبرنامج قصير الأجل. ومع ذلك، فقد فرضت على المنح الأكبر، لمراكز موارد المنظمات غير الحكومية التى تهدف إلى دعم قدرات المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلى، مبادئ توجيهية تفصيلية لتقديم الطلبات تقيد إلى حد كبير دائرة مقدمى الطلبات. وأظهر تقييم هذا الجانب من المشروع تحقيق معدل نجاح منخفض.

وشمل التدريب الذى قامت به المؤسسة المعارف الأساسية المطلوبة لبدء منظمة غير حكومية وإدارتها. ومع تطويرها بمساعدة مستشارين غربيين، فقد كانت متسقة مع الأوضاع المحلية ويديرها متدربون محليون من خلال فصول دراسية ممتدة وحلقات دراسية تقام لفترة واحدة فى أماكن متعددة فى جميع أنحاء البلاد.

ومع ذلك، فإن مستقبل المؤسسة يكتنفه الغموض نظرا لأن مفوضية الاتحاد الأوروبى أوقفت تمويل عملياتها فى انتظار المراجعة الحسابية. وهذه أخبار سيئة للمنظمات غير الحكومية الرومانية التى رأت نوافذ الفرص تغلق أمامها واحدة بعد الأخرى. ومما يبعث على القلق بصورة أكبر افتقار الاتحاد الأوروبى إلى استراتيجية لتنمية المنظمات غير الحكومية والافتقار إلى استراتيجية خروج تأخذ فى الاعتبار مشكلة الاستدامة، مما يعكس تخبط كبار مسئولى المفوضية بشأن السلوك الذى يتعين إتباعه تجاه المنظمات غير الحكومية.

وقد تكون مقارنة نتائج وطرق عمل المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى ومؤسسة المجتمع المدنى التابعة للاتحاد الأوروبى مع شركة «وورلد ليرننج» ومتعهد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مفيدة فى هذا الصدد. إذ أن الأهداف المقارنة، والميزانيات والنفقات الإدارية للمؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى وشركة «وورلد ليرننج» متشابهة. بيد أن المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى أصبحت أهم مؤسسة فى تنمية المجتمع المدنى فى رومانيا، بينما أصبح لدى «وورلد ليرننج» الآن مكتبا صغيرا وغير نشيط فى البلاد. وقدمت الأولى أكثر من ٥٠٠ منحة، أما الأخيرة فقدمت نحو ٢٠ منحة. وقامت المؤسسة بتدريب عدة مئات من الناشطين فى المنظمات غير الحكومية، بينما قامت «وورلد ليرننج» بتدريب أقل من مائة منظمة.

وكانت الفروق على صعيد عمليات التشغيل كبيرة أيضا: فالمؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى منظمة مسجلة فى رومانيا ولها مجلس إدارة ومدير تنفيذى رومانيان وإشراف برنامج PHARE عليها محدود. أما «وورلد ليرننج»، الموجودة فى الولايات المتحدة ولها مكتب فى رومانيا، فمديروها وموظفوها المهنيون من الأمريكيين، ويعمل الرومانيون فيها كمساعدين أو موظفى دعم فقط. ومشاركة المسئولين الأمريكيين فيها كبيرة. ودخلت المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى فى ترتيبات تعاونية مع كثير من المؤسسات الأمريكية والأوروبية ـ من بينها مؤسسة «سوروس ـ رومانيا»، و «المركز الدولى للقانون غير الهادف للربح»، و «صندوق الدراية الفنية للجمعيات الخيرية البريطانية» ـ ولديها الحرية فى المساهمة مع آخرين. أما «وورلد ليرننج»، من ناحية أخرى، فقد عملت عن كثب مع المعهد الوطنى الديموقراطى، وهو شريكها منذ البداية، ولا تعمل مع أحد آخر تقريبا.

وللمفارقة، فبينما تعانى المؤسسة المستقلة لتنمية المجتمع المدنى من عسر مالى شديد بعد أن أوقف الاتحاد الأوروبى تمويله لها، فقد عادت «وورلد ليرننج» إلى العمل مرة ثانية

وفى انتظار المدفوعات التالية من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. فما الأفضل، العمل وفقا للتعليمات؟ أو العمل وفقا للاحتياجات المطلوبة ؟

الجهات المانحة الخاصة

إذا نحينا جانبا الدعم الرسمى للولايات المتحدة وأوروبا، فقد ساعدت بعض المؤسسات الغربية الخاصة المنظمات غير الحكومية فى رومانيا وفى أماكن أخرى فى أوروبا الشرقية. كما قامت المؤسسات الألمانية للأحزاب السياسية الرئيسية، ومجموعة صغيرة من المؤسسات الهولندية والأمريكية الخاصة بدور مهم. ومع ذلك، فما يعنينى هنا هو أنشطة المؤسسات التى سعت إلى تعزيز تنمية المجتمع المدنى من نفسها وبنفسها، وليس تلك التى عملت مع منظمات المجتمع المدنى لأغراض تنموية أخرى.

ولا تختلف فلسفة الجهات المانحة الخاصة اختلافا جوهريا عن تلك الخاصة بالجهات المانحة العامة، ويرى المرء كلا من المدرسة الفكرية الأوروبية والأمريكية تعمل فى هذا الميدان أيضا. إذ تتجه المؤسسات الأوروبية الخاصة إلى تمويل المنظمات غير الحكومية الاجتماعية والبيئية والثقافية، وهى تجدها بصفة عامة منظمات جيدة وتحتفظ معها بعلاقات لسنوات. وغالبا ما تكون تنمية المجتمع المدنى والديموقراطية فى حد ذاتها هى هدف المؤسسات الموجودة فى الولايات المتحدة، التى تركز على ما تعتبره قاطرة قيادة المجتمع المدنى، ألا وهى المنظمات غير الحكومية المدنية؛ ومع ذلك، تصر المؤسسات الأمريكية على إقامة صلات أوثق فى برامجها مع المجتمعات المحلية.

وتتناول معظم المصادر الخاصة الغربية التى تساعد على تنمية المجتمع المدنى العمليات بطريقة مختلفة عن نظيراتها من القطاع العام. وبدلا من وضع مبادئ توجيهية والدعوة للتقدم باقتراحات، ذهبت المؤسسات لتبحث عن المنظمة الصحيحة، التى تتفق مع أهدافها. ثم تساعد على بناء المنظمة التى تبنتها. وينبغى الإشادة بالجهات المانحة الخاصة لمراعاتها تجنب إملاء توجيهات على المنظمات غير الحكومية المحلية. وتعتبر معظم المنح سخية من المنظور المحلى - ليس فى الحجم فحسب، بل أيضا فى طيف الأنشطة والنفقات المسموح بها، كما أن متطلبات تقديم التقارير معقولة جدا بالنسبة للمنظمات التى تتمتع بنظام إدارة مالية ملائم. وتدفع المخصصات المعتادة «لمنح التحديات» المنظمات إلى السعى الحثيث نحو محاولة تنويع مواردها، من خلال أنشطة إدرار الدخل أو جمع التبرعات محليا. ونمت المنظمات غير الحكومية القليلة سعيدة الحظ التى تم اختيارها وصارت مؤسسات مستقرة بصورة جيدة يعمل فيها موظفون شبه مهنيين من قطاع المنظمات غير الحكومية. وهناك عيب واحد فقط للتمويل الأجنبى الخاص؛ هو أنه لا يتوافر بدرجة كافية ليحدث فرقا حقيقيا. وباستثناء مؤسسة «تشارلز ستيوارت موت» وصندوق «مارشال

الألماني»[٧]، فقد أوقفت المنظمات الخاصة الكبيرة تقدمها إلى جنوبي شرقي المجر؛ وهناك أنشطة ثانوية بالنسبة لبلدان المنطقة الأخرى، من خلال البرامج الإقليمية.

إن التحدث عن أهمية مؤسسة سوروس بالنسبة لمجتمع مفتوح ـ رومانيا ـ ضروري (المنظمة الرومانية في شبكة مؤسسات سوروس). فهي مسجلة في رومانيا ولها مجلس إدارة ومدير تنفيذي كلهم رومانيون، وتنفق ما بين ٨ ملايين دولار و١٥ مليون دولار سنويا على برامج في مجالات تتراوح من التعليم والنشر إلى السلطة التشريعية والإدارة العامة، وتحتل المؤسسة موقعا خاصا جدا فيما بين الجهات المانحة في رومانيا. وفي السنوات الأولى بعد الثورة، تم توجيه النقد إليها باستمرار من القوى الوطنية مما يعكس شكوك الوطنيين حول منظمة يمولها أمريكي يهودي بارز من أصل مجري. بيد أنها شقت طريقها وأصبحت اللاعب الرئيسي في جهود مساعدة الديموقراطية في البلاد. فقد فتحت أول مرفق لتقديم المنح إلى المنظمات غير الحكومية وقدمت الأموال لمشروعات في مجالات عديدة، من بينها مجالات الثقافة المدنية والسياسية والقضايا العرقية والتعليم ووسائل الإعلام. وفي أواخر التسعينيات من القرن العشرين، أمضى مسئولو المؤسسة عاما يعيدون تنظيمها من القمة إلى القاعدة، حيث قاموا بفصل بعض الإدارات وتحويلها إلى منظمات مستقلة، بعضها مؤسسات تسعى للربح وبعضها مؤسسات مستقلة، وأعادوا النظر في رسالة المنظمة. وانخفضت المنح المقدمة إلى المنظمات غير الحكومية بدرجة كبيرة جدا؛ وانتقلت الموارد بدلا من ذلك إلى دعم الإدارات الحكومية ومساعدة البرلمان وتنظيم العلاقات العرقية. ومن السابق لأوانه التعليق على إعادة الهيكلة، ولكن النقاد يحذرون من أن التركيز على دعم الإدارات الحكومية قد لا يكون أمرا فعالا. والتزم الكثير من الجهات المانحة بتقديم ما يربو على مليار دولار لتحسين أداء حكومة رومانيا، إلا أن الدولة تنفذ ببطء شديد، ولذا فهناك تراكمات متأخرة في جهود المعونة في هذا المجال. وبشكل عام، كان نشاط مؤسسة سوروس واسعا وليس مكثفا بحيث يشمل مجالا واسعا جدا. وقد خلفت وراءها مؤسسات عديدة قوية. ومع ذلك، فإن تطورها الأخير يتجه إلى دعم المؤسسات الحكومية بدلا من المجتمع المدني.

ما حققته المعونة وما لم تحققه

إن نتائج البرامج الواردة أعلاه ومبادرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهات المانحة الأخرى، التي جسدتها المنح المقدمة وحلقات البحث العلمية التي عقدت والأشخاص الذين دربوا وما إلى ذلك، قد يكون أو لا يكون له تأثير. وأود هنا أن استكشف درجة التقدم الحقيقي الذي أحرزه المجتمع المدني الروماني نتيجة للمساعدة الأجنبية.

والنقطة الرئيسية، التي تسبق كل نقد، هي أن المعونة الأجنبية كانت دعما رئيسيا في بناء ما أصبح شبكة مهمة من المنظمات غير الحكومية. وعندما سقط تشاوشيسكو، لم تكن

هناك منظمات غير حكومية فى رومانيا. وبعد عشر سنوات، أصبح فى رومانيا مئات المنظمات غير الحكومية القوية القادرة على الدخول فى تعاقدات مع الدولة لتقديم خدمات اجتماعية ورصد قضايا البيئة ومساعدة الحكومة على تحسين معالجة المشكلات البيئية والعناية بالأيتام وأطفال الشوارع وإدارة برامج قروض متناهية الصغر والتأثير فى سياسات الدولة بشأن القضايا الاقتصادية وما إلى ذلك. وبسبب تقدم عمل منظمات المساعدة هذه، يمكن للبنك الدولى الآن أن يتقدم بأمان إلى مجلس إدارته بمشروع لمصلحة رومانيا لينفذ من خلال المنظمات غير الحكومية أساسا. وفضلا عن ذلك، فقد ساعد دور المجتمع المدنى الجديد الواثق بنفسه الذى قام به فى انتخابات عام ١٩٩٦ على إماطة اللثام عن عيوب التحالف الحكومى أمام أعين الرومانيين، بما فى ذلك الفساد وعدم الاستعداد لتغيير نظام اقتصادى يحتضر.

وفى عام ١٩٩٠، لم يكن لدى رومانيا أى تشريع يتعلق بالمنظمات غير الحكومية غير قانون عام ١٩٢٤ بشأن الروابط والمؤسسات الذى طواه النسيان. واليوم، نتيجة لأثر المعونة الأجنبية المباشرة وغير المباشرة إلى حد كبير، سيكفل القانون حماية إنشاء ونمو المنظمات غير الحكومية ويشجع عليها. وتسمح مجموعة من القوانين بتأسيس منظمات غير حكومية مستقلة ودخولها فى شراكات مع منظمات أجنبية ورومانية عامة وخاصة.

لقد ولد المجتمع المدنى فى رومانيا من جديد ونما ليصبح قوة فاعلة، وكانت المساعدة الأجنبية هى القابلة التى ساعدت على إخراج هذا الوليد إلى النور وأعانت القطاع الشاب على اكتساب قوة التأثير. ومع ذلك، مازالت هناك قضايا ومشكلات متنوعة يلزم معالجتها، البعض منها يدخل فى صميم مساعدة المجتمع المدنى والآخر خاص بالدولة.

فأولا، إذا كان غرض المجتمع المدنى هو القيام بدور حلقة الوصل بين المجتمعات المحلية والحكومة لبلورة إرادة المجتمعات المحلية ثم مناصرتها من أجل المصلحة العامة، فلنتفحص الصلات التى تربط المنظمات غير الحكومية فى رومانيا بالسلطات والمجتمعات المحلية. لا ريب فى أن المناصرة المستمرة من أجل شفافية المؤسسات الحكومية والشراكة بين الحكومة والشعب قد أتت ببعض الثمار. وبسبب الضغط الذى مارسته المنظمات غير الحكومية، أصبح لدى المؤسسات المركزية والمحلية للدولة الآن مكتب معين لتزويد المنظمات غير الحكومية بالمعلومات التى تحتاجها ولتنسيق الاتصالات معها. واليوم تحظى المنظمات غير الحكومية بالاهتمام ويلقى صوتها آذانا صاغية؛ وفى بعض الأحيان تدعى للإدلاء بشهادتها فى البرلمان حتى لو لم يحظ ما تقوله باهتمام فى جميع الأحوال.

ولكن ماذا عن العلاقة مع المجتمعات المحلية ومع الناخبين؟ كان هناك افتراض منذ أمد طويل بأن المنظمات غير الحكومية ـ دعونا نقل المنظمات غير الحكومية المدنية ـ هى تعبير عن إرادة مجتمعاتها المحلية. فإذا كان ذلك صحيحا فى الماضى، فهل مازال عمل المنظمات غير الحكومية المدنية اليوم يعكس ما تريده وتحتاجه مجتمعاتها المحلية؟ تشير

الشواهد إلى أن الإجابة بالنفى. فعندما يواجه المواطنون فى عالم السياسة بفساد ممثليهم وعدم اكتراثهم أو عدم كفاءتهم وترددهم، يميلون إلى عدم البحث عن تفعيل مبدأ الخضوع للمساءلة أو عدم المطالبة بذلك، وهو ما تسعى المنظمات غير الحكومية المدنية إلى الدفع به قدما. فقد شرعوا ببساطة فى تجاهل واحتقار السياسيين والسياسة. فبعد أن كانت نسبة حضور الناخبين فى هذا البلد أكثر من ٧٠ فى المائة فى الانتخابات المختلفة التى أجريت فى النصف الأول من تسعينيات القرن العشرين، أصبحت الآن تبلغ زهاء ٥٤ فى المائة فقط طبقا لآخر البيانات. ويضع الرومانيون المؤسسات الأساسية التى تمثل سيادة القانون، ألا وهى البرلمان ووزارة العدل، فى أدنى مرتبة بين المؤسسات الرئيسية بالبلاد التى تحظى بالثقة والأهمية - ومازال هذا الاتجاه مستمرا فى التدهور. ولأول مرة منذ عام ١٩٨٩، تعلن أغلبية الرومانيين أنها كانت أفضل حالا تحت الحكم الشيوعى. والسبب الرئيسى لكل هذا هو الأداء السيء للسياسيين على جانبى الطيف، إلا أن فهم الديموقراطية لا يبدو أنه تزايد شعرة واحدة، كما يبدو أن المواطنين يعيشون فى واد والمسئولين المنتخبين يعيشون فى واد آخر مثلما كان عهدهم دائما، ما لم يكونوا أشد تباعدا. والاستنتاج المحتمل، والمؤلم، هو أن المنظمات غير الحكومية المدنية قامت طوال سنين بتنفيذ نوعية المشروعات التى دربتهم عليها الجهات المانحة وقدمت لهم الأموال لتنفيذها - المناصرة التى تستهدف السياسيين - بدلا من توعية المجتمعات المحلية، ولا سيما الأقل تعليما فيما بين أعضائها. لقد اعتبروا المجتمعات المحلية أمرا مسلما به، أو إذا لم يفعلوا، فقد افتقروا إلى الموارد والتدريب اللازمين لإنجاز المهمة المطلوبة، وهى: العمل مع المواطنين.

وتقدم المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة مثالا آخر للتخلى عن المجتمعات المحلية. ففى أوائل التسعينيات من القرن العشرين، كانت مثالا على قطاع مدرب وممول جيدا، ويتمتع بأفضل شبكة عمل؛ ولا غرو أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كانت تقوم حينذاك بكفالة تمويل برنامج تدريب وطنى لقطاع المنظمات غير الحكومية بسخاء. والآن، يتفق جميع المراقبين، ما خلا استثناءات قليلة، على أن المنظمات غير الحكومية البيئية فقدت كل علاقاتها بالمواطنين، حيث استنفدت كل طاقتها فى البحث عن المسائل التنظيمية الداخلية أو الشجار مع الوزارة ذات الصلة أو فيما بينها. وفى لغة المنظمات غير الحكومية الحالية يعنى مصطلح «القيام بمشروع» كتابة مقترح يمكن بموجبه الحصول على منحة من أجل سداد المرتبات وإيجار المكتب، بدلا من تنظيم مظاهرة احتجاج أمام مصنع ملوث للبيئة لزيادة وعى الجماهير أو تنظيف نهر. ويبدو أن السأم من الفكرة العامة للمناصرة البيئية أخذ يستقر فى وجدان الناس.

والمجال الآخر الذى كان ينبغى أن تقوم فيه المنظمات غير الحكومية بالمزيد والمزيد من العمل، والذى كان من الممكن للجهات المانحة أن تشجعه هو تسوية الفوارق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بين أقاليم البلاد. فبالرغم من اتفاق كل فرد على أن عدم المساواة

بين الأقاليم يمثل مشكلة قائمة بدأت آثارها تصبح خطيرة، لم يبذل أحد أى جهد واضح لحلها. ألم تقترح المنظمات غير الحكومية مشروعات فى الأقاليم الأقل حظا فى الرعاية، أم أن الأوضاع هناك سيئة للغاية لدرجة أصبح معها تقديم المنح أمرا مستحيلا؟ هل تقدم المنظمات غير الحكومية مقترحات فقط تعلم أن باستطاعتها الحصول على أموال لها، بينما تتمسك الجهات المانحة بنفس المستفيدين القدامى المتحدثين باللغة الإنجليزية الذين تعلم أنها تستطيع العمل معهم ومع نفس الأنواع القديمة من المشروعات التى تعرف أنها ستكون ناجحة بمنطقهم هم المحدود كما ستروق للأوصياء؟ ولكن حادثا مثل إضراب عمال المناجم فى وادى جيو فى عام ١٩٩٨، الذى سرعان ما تحول إلى أعمال عنف وهدد استقرار النظام السياسى نفسه، يبين أن المنظمات غير الحكومية، بمساعدة مالية ودفعة من الجهات المانحة، ينبغى أن تعمل على تصحيح أوجه التفاوت بين الأقاليم. ولم تقم أية منظمة مدنية بإدارة أى مشروع فيما كان معروفا بأنه أكثر الأنحاء التى تعصف بها الاضطرابات فى البلاد. إن زعزعة اعتقاد عمال المناجم بأن لهم الحق فى أن يأخذوا ما يعتبرونه حقهم بالقوة كان صعبا، بل وخطيرا. ولكن ما جدوى وجود المنظمات غير الحكومية المدنية إذا لم تعمل فى مثل هذه البيئات، وما جدوى الجهات المانحة إذا لم تكن كيانات من المفترض أن توجه المعونة إلى حيث تمس إليها الحاجة؟

وهناك قضية ملحة أخرى هى تحقيق الاكتفاء الذاتى للمنظمات غير الحكومية الرومانية التى كانت تتلقى، أو ما زالت تتلقى، بالفعل أموالا أجنبية. وكما نوقش من قبل، فقد قامت الجهات المانحة الكبيرة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج PHARE، بتجميد برامج تقديم المنح أو أوقفت أعمالها تماما. فقد أشل توقف المنح المفاجئ منظمات المجتمع المدنى غير الناضجة بعد ما كانت تعيش عليها من يوم لآخر (أو بالأحرى، من مشروع صغير إلى مشروع صغير). ولم يقل أحد - ولم أستطع أن أستجلى حقيقة - ما إذا كان توقف الأموال هو جزء من استراتيجية متعمدة أو مجرد نتيجة لأوامر ونظم بيروقراطية. ولا يعرف حتى مسئولى تنفيذ برامج تقديم المنح ما مستقبل البرامج؟ وفى ضوء هذه الأوضاع، فإن قدرة المنظمات على الاستمرار ماليا هى مسألة حياة أو موت بالنسبة لها.

وتشمل المبادئ التوجيهية للمقترحات والطلبات المقدمة عادة بنودا عديدة تتعلق باستدامة المشروعات، ولكنها لا تذكر شيئا عن استدامة المنظمات. ولكن أيا كان ما يقال عن الموضوع فهو محسوب لإرضاء بعض البيروقراطيين. والحقيقة أقسى من ذلك. ومع الاستثناءات التى سبق ذكرها، كانت المنح كبيرة بما فيه الكفاية لاستدامة مشروع فقط، وليس لبناء منظمة يمكنها أن تقف على قدميها، أو تقديم أموال للبدء - أو السماح بالاستثمار فى - مشروعات تحقق أرباحا. وفى اقتصاد منكمش يمر بمرحلة انتقال حيث يناضل القطاع الخاص من أجل البقاء، من الصعب الحصول على تمويل من الشركات المحلية ومن الأصعب الاعتماد عليه. ونظرا لأن الكثير من المنظمات غير الحكومية ليست لها جذور راسخة فى المجتمعات المحلية، التى تعبر عن حاجاتها ومطالبها المشتركة، فإنها

لا تأمل فى الحصول على دعم هذه المجتمعات. وأخيرا، أثارت الأموال المجانية منذ عام ١٩٩٠ توقعات موظفى وعملاء المنظمات غير الحكومية إلى مستويات غير واقعية. والآن بعد أن جفت موارد الأموال الأجنبية، أصبح المزيد والمزيد من الموظفين المدربين فى المنظمات غير الحكومية يتركون وظائفهم للعمل فى القطاع العام أو الخاص.

التطلع إلى المستقبل

إن نظرتنا إلى المستقبل يجب أن تبدأ بإلقاء نظرة عابرة على الماضى. فإعادة إحياء قطاع المنظمات غير الحكومية الرومانية بشكل مفعم بالحماس فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين تبعه نمو مطرد فى كل من نوعية المنظمات غير الحكومية وعددها، ثم تلى ذلك مرحلة أخذت هذه المنظمات تبحث فيها عن هوية لها. ومع اقتراب نهاية العقد، بدأ القطاع يتكلم عن أهداف لنفسه ويحددها بطريقة محكمة. وشيئا فشيئا، أصبحت المنظمات غير الحكومية طرفا فاعلا فى المجتمع الرومانى، ولكنها مع ذلك تعمل على استحياء، ودورها غير واضح بالنسبة للكثيرين. ويحتاج دورها هذا إلى تعزيزه وبنائه.

قد يعتبر البعض أن المجتمع المدنى الرومانى يعانى فى حالته الراهنة فشلا ذريعا وأنه مجرد مقدم خدمات آخر أسير للسوق، بيد أن المرء يرى بوادر إيجابية تظهر على نحو غير متوقع. فقد أعرب منظمو المؤتمر السنوى للمنظمات غير الحكومية فى رومانيا، الذى طلب لأول مرة فى عام ١٩٩٨ رسوم اشتراك، عن دهشتهم لأن عددا قليلا من «المنظمات غير الحكومية قديمة العهد» التى يمولها الغرب حضرت الأحداث الأخيرة. فقد سحبت البساط من تحت قدميها جماعات جديدة فتية، هى فى الأساس منظمات ثقافية أو للضمان الاجتماعى، تعيش على تبرعات الشركات والرسوم ومصادر مالية أخرى محلية. فهناك عيادة أو مستشفى لأطفال الشوارع تقوم على إدارتها جماعة تابعة للكنيسة وتمولها الكنيسة المحلية ونادى الروتارى المحلى فحسب. وهناك طلب أرسل إلى ممول من قبل ٨٠٠ عضو فى رابطة للأطفال ترعى أنشطة مدنية ودينية واقتصادية وترويحية، تحتاج إلى جهاز فاكس فقط، ولم تتلق مطلقا منحة أو تدريبا على الإدارة كمنظمة غير حكومية. والأمثلة كثيرة حولنا. إن من الصعب القول إلى أى حد أثرت المساعدة الأجنبية، من خلال مبادرات لتنمية المجتمع المدنى، على هذه الظواهر التلقائية. ومن المحتمل أنها ساعدت ـ سواء بطريقة غير مباشرة، بواسطة تقديم نموذج يحتذى أو تمهيد الطريق مع السلطات، أو مباشرة بواسطة تقديم مساعدة فنية ومعلومات متخصصة.

وتتمثل بادرة صحية أخرى فى أن المنظمات قديمة العهد بين صفوف الحركات المدنية أخذت تعيد توفيق أوضاعها الآن. فقد قررت منظمة «أنصار الديموقراطية»، وهى إحدى المنظمات المدنية الرائدة فى رومانيا، أن تركز برامجها فى المدن الصغيرة، الأقرب إلى المجتمعات المحلية، مبتعدة عن المدن الكبيرة المجردة من المشاعر وعن البرلمان. وتفكر

جماعة أخرى فى أن تصبح حزبا سياسيا، وقد ألقت بنفسها إلى المعترك، ربما تعبة من استبعادها من المنظمات غير الحكومية بسبب موقفها السياسى.

والأهم من ذلك بكثير، أن المنظمات غير الحكومية التى اجتمعت فى المؤتمر السنوى الوطنى للمنظمات غير الحكومية قامت بتحديد جوانب ضعفها وتحاول معالجتها. إذ ترى - وهى محقة فى ذلك - أن الافتقار إلى القدرة على التنظيم والإدارة الداخلية فى نطاق جماعات المجتمع المدنى والمعايير الدنيا للإدارة والتنظيم خطأ رئيسياً، وطفقت فى علاجه من خلال إنشاء لجنة من الخبراء سوف تصمم أنماطا للتنظيم الذاتى للمنظمات غير الحكومية. أما المبادرات الأخرى، مثل وضع تشريعات للحد من احتيال المنظمات غير الحكومية ذات الهياكل الهشة، فينظر فيها المسئولون الحكوميون بجدية.

ومع ذلك، فقد كان أهم تحد هو تحقيق الاكتفاء الذاتى، وتبشر الأرقام المحققة فى هذا الصدد بالخير. إذ تشير مقارنة بين مصادر أموال المنظمات غير الحكومية فى عام ١٩٩٥ وفى عام ١٩٩٨، كما يؤكدها الجدول ١، إلى تنويع الموارد وانخفاض الاعتماد على التمويل الأجنبى. فقد كان المبلغ الذى جمع وخصص لقطاع المنظمات غير الحكومية فى عام ١٩٩٥ يقدر بنحو ٤٣٥ مليار لاى رومانى (زهاء ١٨٩,٢ مليون دولار) أو ٠,٠٦ فى المائة من الناتج المحلى الاجمالى. أما مبلغ عام ١٩٩٨ فلم يتوفر بيان عنه بعد ولكن يتوقع أن يكون أكبر.

فى وقت شهد انخفاض التمويل الأجنبى وزيادة عدد المنظمات غير الحكومية ببطء، تحولت المنظمات نحو مصادر تمويل بديلة. وهذه المصادر هى: أولا، مساهمات فردية ورسوم العضوية؛ وثانيا، الرعاية والهبات المقدمة من دوائر أنشطة الأعمال المحلية. وبالرغم من أن الأمر فى مستهله قد يدعو للدهشة، إذ لم يكن من المتوقع أن ترتفع رسوم الخدمات، نظرا لأن المنظمات غير الحكومية تقوم فى المقام الأول بخدمة فئات الشعب التى ترزح تحت وطأة الفقر أو على الأقل، المحرومة اقتصاديا. ومما يدعو لبعض الإحباط الزيادة المنخفضة نسبيا فى الدعم ورسوم الخدمات المقدمة من الحكومة، بالرغم من زيادة التعاون بين المنظمات غير الحكومية والقطاع العام. ومع ذلك، يمكن للمرء توقع حدوث زيادة فى هذه الفئة، نظرا لأن البرلمان قد وافق مؤخرا على تشريع يشجع الحكومات المحلية على التعاقد مع المنظمات غير الحكومية. لقد كانت فئة «أرباح الأسهم»، لأول مرة، كبيرة بحيث استحقت سطرا خاصا بها مبينة إحساسا استراتيجيا واقتصاديا ناضجا إزاء العمل فى القطاع.

وتبين البيانات أيضا أن الدعم من الجهات المانحة الأجنبية، بالرغم من انخفاضه بدرجة كبيرة منذ عام ١٩٩٥، ظل يمثل الحصة الكبرى فى دخل المنظمات غير الحكومية فى عام ١٩٩٨. وجاءت جميع البيانات من الفترة التى كان فيها الاتحاد الأوروبى طرفا فاعلا رئيسيا. وسيؤدى الانخفاض المفاجئ فى الأموال المتاحة الذى حدث نتيجة لقيام

الجدول ١: مصادر تمويل المنظمات غير الحكومية الرومانية

المصادر	*١٩٩٥، النسبة المئوية من الإجمالى*	*١٩٩٨، النسبة المئوية من الإجمالى*
الأموال الأجنبية الحكومية، وغير الحكومية، والخاصة	٥٦ فى المائة	٣٦ فى المائة
هبات ومساهمات من السكان (بما فى ذلك رسوم العضوية)	١٢ فى المائة	٢٨ فى المائة
رسوم الخدمات	١١ فى المائة	١٢ فى المائة
رعاية وتبرعات من دوائر الأعمال	٧ فى المائة	١٣ فى المائة
دعم ورسوم خدمات مقدمة من القطاع الحكومى	٥ فى المائة	٧ فى المائة
أرباح الأسهم	غير متاحة	٤ فى المائة
مصادر أخرى	٩ فى المائة	غير متاحة

الاتحاد الأوروبى بتعليق يحتمل أن يكون دائما لمعونة PHARE إلى تأثير شديد على قطاع المنظمات غير الحكومية. ومع اتجاه الهبوط الاقتصادى الحالى، وإفلاس الشركات الخاصة بالمئات شهريا وانخفاض مستوى المعيشة، أصبح من المشكوك فيه أن يتمكن الموردون البدلاء من سد الفجوة القائمة.

وبالنسبة للأطراف الفاعلة فى تنمية المجتمع المدنى فى رومانيا، هناك الكثير ليقوموا به. وفى رأيى، ينبغى أن تكون المنظمات غير الحكومية الرومانية هى القوى الدافعة لوضع الأهداف والطرق وهيكلتها لتوائم مثل هذه التنمية. وبالرغم من تواتر حالات الاختلال الوظيفى والارتباك فيما بين المنظمات غير الحكومية الرومانية، فإن الجهات المانحة تحتاج إلى أن تكون أكثر استجابة للأوضاع والمطالب المحلية. وينبغى أن يقوم قطاع المنظمات غير الحكومية بمعظم العمل المطلوب. وعلى الرغم من أن القطاع قد يكون مازال فى مرحلة نشوئه المبكرة، فإنه ينبغى على المنظمات غير الحكومية الأكثر نضجا وتأثيرا من بينها، مواصلة محاولات تنظيم القطاع من داخله وتوعية وكالات التمويل، مع مراعاة احتياجات المجتمعات المحلية بدلا من المنظمات غير الحكومية المفلسة التى انفصلت عن المجتمع الذى يفترض أن تخدمه. والتحديات التى تواجهها وكالات الجهات المانحة تتسم بصعوبة ليست عملية بقدر ما هى معنوية. وينبغى أن يكون هدف الجهات المانحة النظر إلى نفسها بأمانة ودراسة فعاليتها أكثر من كفاءتها. وسوف يتبع ذلك استراتيجيات وإجراءات تشغيلية جيدة، كما هو الحال فى أية منظمة قوية.

وربما يكون أقسى تحد هو الذى يتم مواجهته مع الحكومة فى رومانيا، التى أخذت

على عاتقها مسئولية خلق مجتمع مدنى يعمل بشكل جيد. ومازال هناك انقسام بين المجال السياسى والخدمة المدنية وكذلك بين الخدمة المدنية وعملائها، بما فى ذلك المنظمات الخاصة. ويظل إصلاح الخدمة المدنية الذى طال انتظاره محصورا فى نطاق التغييرات التى لا حصر لها للهيكل التنظيمى ولتخفيض حجم العمالة فى المؤسسات العامة. وتتقدم اللامركزية والتنظيم والإدارة على المستوى المحلى ببطء وعلى نحو غير متسق فى ظل غياب الحوافز الفعالة والافتقار إلى قدرات الوفاء بالواجبات. وما برحت الحواجز الثقافية التى تفصل بين المجال العام والخاص تشكل عقبة كؤودا تعوق نمو الثقة اللازمة. ومع ذلك، فمازلت متفائلا. إن التغيير المستمر فى هيكل الملكية والإرادة السياسية الواضحة لتحسين تخصيص الموارد وتحديث المجتمع ستؤتى ثمارها، مثلما يظهر التاريخ بصفة عامة.

وهناك شرك آخر ينبغى على كل من الجهات المانحة والحكومة الرومانية تفادى الوقوع فيه، ألا وهو تقليص مجال تنمية المجتمع المدنى ليقتصر على تنمية المنظمات غير الحكومية. فنظام التعليم، والمجتمع الأكاديمى، والكنيسة الأرثوذكسية المحافظة التى تنتمى إلى العصور الوسطى، تمر جميعها بحالات متباينة من الإصلاح والتطور، فهم مصممون على توفير الدعم الذى تتوقعه المجتمعات المحلية منهم فى منافسة سجال مع اقتصاد آخذ فى التدهور وما يولده ذلك من مشاعر اللامبالاة والاستياء. ولكن حتى الكنيسة نفسها بدأت تغامر وتخرج من قوقعتها وتشرك نفسها بصورة أكبر فى المجتمع المحلى وفى القضايا الوطنية بطريقة إيجابية وبناءة. فقد افتتحت مدرسة للأخصائيين الاجتماعيين ويجرى تشجيع القساوسة فى الوقت الراهن على مناشدة المجتمعات المحلية على العمل الجماعى. ومن ناحية أخرى، يعانى المجال الأكاديمى حاليا من أزمة. فرغم أنه يشهد نهضة ونابض بالحياة، فإن الطلاب والأساتذة النابغين يغادرون البلاد فى شكل نزيف حقيقى للعقول، ليس الدافع وراءه إلى حد كبير هو مستويات المعيشة السيئة بقدر ما هو الافتقار إلى وجود قنوات لإخراج جهود أفكارهم إلى النور فى ظل خدمة مدنية عتيقة وقطاع خاص تم تقليصه. ويبعث هذا على القلق نظرا لأن المثقفين فى رومانيا يمثلون، ربما أكثر من المنظمات غير الحكومية، صميم المجتمع المدنى وركيزة الدعم الأساسى للديموقراطية.

والسؤال الأخير: ماذا بإمكان المجتمع المدنى أن يفعل للديموقراطية؟ أولا، يمكن أن يساعد الرومانيين على تجاوز فترة الركود الحالية، التى تختبر إيمان المواطنين بالديموقراطية. ثانيا، يمكن أن يساعد على تعليم المواطنين تقبل مغامرة مرحلة الانتقال واتخاذ خيارات سياسية عن علم. وهاتان مهمتان صعبتان تواجهان المجتمع المدنى الرومانى غير المستعد إلا لتحمل جانب منها فقط وللاضطلاع بالأولى، فإنه يفتقر إلى

القدرة المؤسسية لتدبير شئون الأموال والمشروعات الهادفة لتوفير حماية اجتماعية. لقد تمت الخطوة الأولى، وأصبح عدد من المنظمات يشارك فى مثل هذه المشروعات. ومع ذلك، كما ورد فيما سبق، فإن أسوأ المناطق تضررا هى تلك التى يعمل فيها المجتمع المدنى بنشاط قليل. ويعوق عمل المهمة الثانية، وهى التى تمثل الدور الرئيسى للمجتمع المدنى، المعرفة الضئيلة بالقضايا، وأيضا الانقسام وضعف التواصل بين المجتمع المدنى والمجتمعات المحلية، وكذلك ضجيج السياسيين الغوغائى. وفى اللحظة الراهنة، فإن مواجهة التحدى تقع أساسا على عاتق المثقفين. فهل المثقفون على استعداد للجهر بأصواتهم حتى تسمع آراؤهم؟ هل هم على استعداد لتغيير أسلوب ومحتوى رسائلهم بحيث ترحب بها الجماهير؟ فلديهم التكنولوجيا والمعرفة وحتى الموارد فى بعض الأحيان، ولكن هل لديهم الإرادة؟ هذا ما سوف يقرره المستقبل.

ملاحظات

الآراء الواردة فى هذا الفصل هى آراء المؤلف؛ وهى لا تعكس آراء البنك الدولى.

١ ـ بدأت الثورة الرومانية بأعمال شغب صغيرة شهدتها مدينة تيميسوارا الواقعة فى غربى البلاد فى ١٦ من ديسمبر ١٩٨٩. وفجر الرد الوحشى للجيش والشرطة مظاهرات احتجاج فى كثير من المدن والبلدات الأخرى، بما فى ذلك بوخارست، العاصمة. وفى ٢٢ من ديسمبر، هرب تشاوشيسكو، الذى واجه انتفاضة شعبية، من بوخارست عندما انضم الجيش إلى الشعب. وتم إعدامه هو وزوجه من قبل محكمة عسكرية ارتجالية فى ٢٥ من ديسمبر. وأعلنت مجموعة تسمى نفسها «مجلس الخلاص الوطنى» أنها استولت على السلطة، وبحلول ٢٨ من ديسمبر كانت الأوضاع قد استقرت. وقتل أو جرح نحو ألف شخص فى معارك الشوارع خلال الأيام الأخيرة لتشاوشيسكو فى السلطة. وتمت محاكمة عدد قليل من الأشخاص الذين كانوا مسؤولين عن قتل المتظاهرين الرومانيين فى ديسمبر ١٩٨٩، ومازالت آثار ذلك باقية بعد مرور أكثر من عشر سنوات.

٢ ـ فى الفترة ما بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٢، هاجر ٨٠ فى المائة من ذوى الأصول الألمانية المقيمين فى رومانيا إلى ألمانيا تاركين فراغا يدعو للأسى بشدة فى المجتمع. فقد تركت قرى كاملة أو أجزاء من مدن كثيرة خالية. وشكل نموذج المجتمع الألمانى، مع تأكيده على أخلاقيات العمل، ومشاركة المجتمع والمبادرات الترابطية حافزا تنافسيا لجاليات عرقية أخرى مثل الرومانيين والمجريين. ويشير دليل الأحداث إلى حقيقة أن مغادرتهم أسف عليها أسفا شديدا السكان من أهل البلاد الأصليين.

٣ ـ الاستثناء الجدير بالذكر هو مؤسسة وستمنستر، التى مولت منظمات غير حكومية سياسية فى الفترة ١٩٩٣ ـ ١٩٩٤.

٤ ـ حرصت المنظمات غير الحكومية المعروفة على ألا تبلى بلاء حسنا فى التقييم، مما يعنى أنهم لا يحتاجون إلى المساعدة وبالتالى كان تمويلهم سيرفض.

٥ ـ المفوضية الأوروبية، *La stratégie de pre-adhesion de l'Union Europeenne pour les pays associés d'Europe Centrale* (Brussels: European Commission, 1996).

٦ ـ أدت هذه التأخيرات الطويلة فى بيئة كانت تتغير بسرعة إلى أوضاع أصبحت معها أهداف المشروعات زائدة عن الحاجة عند توقيع العقود. ونتج عن هذا قيام المتلقين بتغيير أهداف المشروعات وتعديل التنفيذ حتى قبل أن يبدأ.

٧ ـ لسوء الحظ خفضت مؤسسة مارشال الألمانية دعمها البناء المؤسسى للمنظمات غير الحكومية، وأعادت توجيه المعونة لمراكز البحث، وقضايا الأمن وما شابه ذلك.

الباب الخامس

أمريكا اللاتينية



٩

نشر الديمقراطية فى أمريكا اللاتينية: لغز كلمات المجتمع المدنى المتقاطعة

مايكل شيفتر

فى حالة كلمة مثل ديمقراطية، ليس هناك عدم اتفاق على تعريفها فحسب، بل إن محاولة إيجاد تعريف لها تواجه بمقاومة من جميع الأطراف. ويكاد يسود شعور فى العالم بأننا عندما نطلق على بلد أنه ديمقراطى، فإننا نمدحه: وبناء على ذلك، فإن المدافعين عن كل نظام للحكم يدعون أنه ديمقراطى، ويخافون من التوقف عن استخدام هذه الكلمة إذا قيدت بمعنى واحد. وغالبا ما تستخدم كلمات كهذه بطريقة خادعة عن وعي. أى أن الشخص الذى يستخدمها له تعريفه الخاص، ولكنه يسمح لمستمعيه بالظن أنه يعنى شيئا مختلفا تماما... والكلمات الأخرى المستخدمة بمعان متغايرة، خادعة بطريقة أو أخرى، هي: طبقة، واستبداد، وعلم وتقدمى ورجعى، وبورجوازى، ومساواة.

– جورج أورويل، «السياسة واللغة الإنجليزية» ١٩٤٦[١]

قد يعتقد المرء أنه لو كان أورويل موجودا فى بداية الألفية الجديدة، لأغراه وضع «المجتمع المدنى» فى قمة قائمة المصطلحات التى يتم التلاعب بها. لقد اكتسب المصطلح جاذبية واسعة فى الولايات المتحدة وفى كل أرجاء العالم. ومع ذلك، فهو مراوغ ويعكس ارتباكا شائعا فى المفاهيم حول عوالم المجتمع الواقعة خارج الحكومة، ومن ثم يقوم بدور يخدم أغراض المحللين والناشطين الذين يستخدمونه لتحديد موقف سياسى معين والترويج له محليا.

فى سياق أمريكا اللاتينية، يمكن تمييز تشكيلة متنوعة من المعانى. وهذه تشكل معا الأجزاء اللازمة لحل ما يمكن تسميته «لغز صورة المجتمع المدنى المجزأة». وتطرح هذه الأجزاء معا للعب فى نفس الوقت، وتتداخل وترتبط مع بعضها بعضا بطرق معقدة. إن وضعها فى أماكنها والتوفيق بينها لتناسب كل منها الأخرى ـ مع ملاحظة نقاط التضارب ـ يمكن أن تكون موحية وتقلل سوء استخدامها فى المستقبل. وتستحق قطع ثلاثة منها دراسة عن كثب.

والقطعة الأولى هى أكثر مفاهيم المجتمع المدنى انتشارا. فهى تشير إلى الروابط الطوعية التى لا تشكل جزءا من الدولة أو السوق. وفى هذا الصدد، توفر أمريكا اللاتينية خليطا غنيا بشكل خاص. وبالرغم من الدور المركزى للدولة فى تاريخ المنطقة، فإن هذا العالم الواسع للمجتمع المدنى نتاج لتقاليد قوية، تشمل وإن كانت تتجاوز المؤسسات والمنظمات الخيرية المرتبطة بالكنيسة الكاثوليكية. وقد تطور مستقلا عن «موجات» الديمقراطية وبرامج المساعدة التى نفذتها الجهات المانحة الدولية.

وتندمج القطعة الثانية بالأولى وتندرج تحتها. ومرجعيتها الزمنية ودلالتها السياسية أكثر تحديدا. ويشير المجتمع المدنى بهذا المفهوم إلى منظمات مشاركة فى التحول العالمى الذى أحدثته الديمقراطية طوال العقدين الماضيين. إن معارضة الشيوعية وانهيارها فى النهاية، أعطى مفهوم المجتمع المدنى رنينا وثقلا أكبر. وعلى عكس أوروبا الشرقية، حيث تحدت جماعات المجتمع المدنى نظم اليسار، تحدى الناشطون فى أمريكا اللاتينية النظم العسكرية والاستبدادية لليمين. ففى نصف الكرة الأرضية الغربى، سبق التحول نحو حكومات مدنية ودستورية فى الواقع نهاية الحرب الباردة وحقق تقدما كبيرا فى أوائل الثمانينيات. فقد طالبت قوى المعارضة والحركات الاجتماعية فى عشرات من البلدان ـ وغالبا ما كانت حركات النساء بارزة فيما بينها ـ باستعادة وبناء السياسات والمؤسسات الديمقراطية.

والقطعة الثالثة المتميزة عن الثانية والأكثر ضيقا منها، تتناول مفهوم المجتمع المدنى السائد فيما بين القوى الفاعلة الخارجية التى تسعى إلى تشجيع التغيير الديمقراطى. وتتعلق بالبرامج التى تضطلع بها الجهات المانحة باسم دعم المجتمع المدنى. وهذه برامج، رغم تنفيذها تحت عنوان المجتمع المدنى العام، غالبا ما يكون القصد منها التقدم بجدول أعمال سياسة عامة بشأن قضايا محددة مثل حقوق الإنسان، أو جماعات معينة مثل النساء أو السكان الأصليين لبلد أو منطقة ما.

كيف تنظر الجهات المانحة إلى جماعات المجتمع المدنى فى أمريكا اللاتينية؟ وكيف يرى الأمريكيون اللاتينيون أنفسهم؟ وما الافتراضات والمفاهيم التى تطبق لفهم دور هذا القطاع؟ بالإضافة إلى ذلك، لماذا ظهرت برامج المجتمع المدنى عندما ظهرت، وكيف تنزع للعمل ولمن تصل، وماذا تسعى لتحقيقه، وما حدود وإمكانات جهودها؟

سيحاول هذا الفصل تحليل القطع الثلاث كل بدورها. وسيجاهد لإضفاء وضوح مفاهيمى أكبر ومضاء تحليليا على مفهوم «المجتمع المدنى»، كما استخدم فى الدوائر التى تقدم المساعدة. إن تصنيف وفهم «لغز الصورة المجزأة» لن يستحث المناقشة فيما بين الجهات المانحة، والمتلقين، والمتلقين المتطلعين فحسب، بل قد يساعد أيضا على تشكيل تفكير وبرمجة الجهات المانحة فى هذا الميدان. وقد لا يمكن فهم «المجتمع المدنى» فى أوسع وأغنى معانيه إلا من خلال إيلاء عناية وثيقة إلى جميع القطع الثلاث وتداخلها. إلا أن نادرا ما يضيف مثل هذا التقدير إلى جهود مساعدة الديمقراطية.

ولإدارة المناقشة بطريقة معقولة، تركز الدراسة على حالتى جواتيمالا وبيرو وعلى برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. إن جهود الولايات المتحدة لمساعدة المجتمع المدنى فى جواتيمالا وبيرو هى نموذج كامل للمعونة الأمريكية للمجتمع المدنى فى المنطقة، والتحولات السياسية فى هذه البلدان نموذجية أيضا إلى حد كبير بالمقاييس الإقليمية. ومع ذلك، ستجرى الإشارة إلى بلدان أخرى فى أمريكا اللاتينية ومنظمات مانحة أخرى. ومن المأمول أن تفيد الدراسة مجتمعات أخرى وبرامج أخرى للجهات المانحة، المنخرطة بطرق مختلفة فى مشروع مساعدة الديمقراطية.

إعداد السياق

مقارنة بالتاريخ الطويل لتعطل الديمقراطية المتكرر فى أمريكا اللاتينية، نجد أن الحكومات المنتخبة ديمقراطيا حققت فى العقود الأخيرة نجاحا ملحوظا فى أمريكا اللاتينية. وما يسميه لارى دايموند «الديمقراطية الانتخابية» - «نظام مدنى دستورى يجرى فيه شغل المناصب التشريعية والتنفيذية الرئيسية من خلال انتخابات منتظمة وتنافسية ومتعددة الأحزاب عن طريق الاقتراع العام» - ترسخ فى معظم المنطقة[٢]. ومنذ منتصف الثمانينيات، كان تعطل الحكومات المنتخبة المدنية أمرا نادرا. وبالرغم من أن القرن الحادى والعشرين بدأ بعلامات تثير القلق لديمقراطية تتعرض لضغوط (تركزت فى عديد من بلدان الإنديز) إلا أن الاتجاه العام كان إيجابيا. وشملت الفوائد المصاحبة التى تحققت للمواطنين توافر فرصة أكبر للإعراب عن أفكارهم وإيصال مطالبهم وتنظيم مصالحهم.

ومع ذلك، فالخاصية الأخرى للمنطقة أقل فائدة بكثير. وبالرغم من تتابع حكومات دستورية منتخبة ديمقراطيا، ظلت الأوضاع الاجتماعية والمؤسسية فى أمريكا اللاتينية مثيرة للكآبة. وتتميز المنطقة بأسوأ عدم مساواة اجتماعية فى العالم، وأقل مستويات تعليمية بصورة شائعة وأكبر طبقة فقيرة مسحوقة فى العالم. وبالإضافة إلى ذلك، فقد الكثير من المؤسسات الرئيسية، التى أدت وظائف حيوية فى العقود السابقة، مصداقيته وتماسكه. ولم تعد الأحزاب السياسية فى بلدان كثيرة تحظى بالولاء والدعم كما فعلت فى

السابق. وأصبحت النقابات أكثر ضعفا. وفقدت الكنيسة الكاثوليكية الأرضية لصالح الحركة الإنجليكانية في أمريكا اللاتينية. والواقع، أن الأداء المؤسسى للمنطقة ـ فى القطاعات الحكومية والخاصة وغير الحكومية ـ كان مخيبا للأمل بشكل عام إذ فشل فى التصدى للشواغل الملحة للمواطنين بفاعلية بما فى ذلك البطالة والأمان العام.

وفى جوانب مهمة عديدة، تجسد خبرات جواتيمالا وبيرو اتجاهات اجتماعية وسياسية فى المنطقة، بما فى ذلك التوتر المستمر بين التجارب الديمقراطية والميراث المناهض للديمقراطية والتحديات الهائلة لبناء الديمقراطية فى مجتمعات تتميز بالتهميش الاجتماعى السياسى لعدد كبير من السكان. ففى جواتيمالا، حدث الانتقال من عقود من الحكم العسكرى القمعى إلى حكم ديمقراطى رسمى فى عام ١٩٨٥. وبالرغم من محاولة الرئيس خورخيه سيرانو وقف العمل بالدستور فى مايو ١٩٩٣، توافرت للبلاد على مدى ١٥ سنة حكومات مدنية منتخبة. كما لا يتوقع أى مراقبين جادين انقلابا فى هذا ـ العودة المباشرة إلى حكومة عسكرية ـ على الأقل فى الأجل القصير.

ورغم أن التاريخ السياسى لبيرو، تميز بمستوى من المؤسسية أعلى منه فى جواتيمالا، فإن هذا البلد من بلدان الأنديز ناضل باستمرار أيضا لتحقيق حكم ديمقراطى منتظم، محققا بعض التقدم، ولكن ليتعرض لنكسات خطيرة. فقد عادت بيرو إلى السياسات الديمقراطية فى عام ١٩٨٠ بعد اثنى عشر عاما من الحكم العسكرى وانهيار الديمقراطية المتكرر خلال القرن العشرين. وبعد ١٢ عاما، فى إبريل ١٩٩٢، تم وقف العمل بالنظام الدستورى مرة ثانية. فقد أوقف الرئيس ألبيرتو فيوجيمورى (الذى نجح حيث فشل سيرانو فى جواتيمالا) العمل بالدستور وأغلق الكونجرس وسيطر على السلطة القضائية مدعيا أن تمرد حركة الدرب المضىء والتدهور الاقتصادى جعلا هذه الخطوات ضرورية. وبالرغم من أن القوات المسلحة تمارس تأثيرا كبيرا على الشؤون السياسية، فقد أضفى الناخبون الشرعية على حكم فوجيمورى فى عام ١٩٩٥ مع انتصاره الثانى المدوى فى الانتخابات الوطنية. ومع ذلك، ثبت أن مسعى فوجيمورى لتولى السلطة مرة ثالثة فى عام ٢٠٠٠ مثير للجدل. وبالرغم من التساؤلات الخطيرة عن شرعية النظام نتيجة للعملية الانتخابية المعيبة، بدا أن رئيس بيرو مصمم على البقاء فى السلطة.

إن كلا المجتمعين مفتت، والإقصاء الاجتماعى، ولا سيما فيما بين السكان الأصليين فى كل من البلدين أمر شائع. وبالرغم من أن التقديرات تتفاوت تفاوتا كبيرا وتثير الكثير من الجدل، فإن السكان الأصليين يشكلون حوالى ٦٠ فى المائة من سكان جواتيمالا وحوالى ٤٠ فى المائة فى بيرو. وفى كلا البلدين، كان حضور حكومة وطنية فى المناطق الريفية النائية فى حده الأدنى، مما بعث على انتشار الاستياء والغضب هناك. إن غياب الدولة الكبير هو أحد أقوى التفسيرات للانتفاضات التى أصابت كلا البلدين فى السنوات الأخيرة.

ففى جواتيمالا، انتهت الحرب الأهلية التى استمرت أربعة عقود فى ديسمبر ١٩٩٦ فى إطار اتفاق سلام تم الإشراف عليه دوليا. ويشارك الاتحاد الثورى الوطنى لجواتيمالا، الذى شكل حزبا سياسيا، بالرغم من أنه أضعف من نظيريه فى السلفادور ونيكاراجوا المجاورتين، فى العملية السياسية. وفى بيرو، تعرضت انتفاضة الدرب المضىء الأشد عنفا للطمة قاسية فى عام ١٩٩٢ عندما تم القبض على كثير من قادتها. وبالرغم من استمرار المجموعة فى العمل فى بعض المناطق، فإنها لم تعد تشكل تهديدا أساسيا.

وفى كلا البلدين، فإن الأحزاب السياسية الرائدة والمؤسسات الحكومية منقسمة وضعيفة، ويصدق هذا بصورة خاصة فى بيرو. والواقع، أن أحزاب بيرو كانت تمر بأزمة عميقة طوال العقد الماضى وفضل الرئيس فوجيمورى أن يتولى الرئاسة فى ظل حركات مختلفة، بدائية وفى حالة تغير باستمرار. وتبدو فرص تجديد أو إحياء النظام الحزبى السياسى فى البلد فى هذه المرحلة ضئيلة.

وتبين عمليات المسح أن معظم سكان جواتيمالا غير راضين عن أحزابهم السياسية وعن سياسييهم أيضا. وفى سياق اتفاق السلام، أشار كثير من المراقبين إلى عجز حكومة جواتيمالا عن استخدام المعونة الدولية استخداما جيدا. وبالفعل، عكس انتخاب ألفونسو بورتيلو من الجناح اليمينى لحزب المعارضة، الجبهة الجمهورية لجواتيمالا فى ١٩٩٩، فشل الحكومة السابقة فى تحقيق المنافع التى وعدت بها المواطنين، مما خلق رغبة عارمة وواسعة فى التغيير.

وبالرغم من تهميش الفقراء، يبدو أن التغييرات السياسية الأخيرة فى كل من بيرو وجواتيمالا تكشف عن المسار الحالى فى الاتجاه المعاكس. فقد شهدت جواتيمالا زيادة كبيرة فى مشاركة السكان الأصليين. إذ ارتفع تمثيل السكان الأصليين من أحزاب عديدة (بالرغم من أن ذلك حدث بصورة غالبة من الجبهة الجمهورية لجواتيمالا) فى الكونجرس الوطنى إلى أكثر من ١٠ فى المائة منذ منتصف التسعينيات. وفى الحكومات المحلية أيضا، أصبحت الشخصيات السياسية من السكان الأصليين أكثر بروزا عن ذى قبل. إن التحرك تجاه مجتمع أكثر شمولا هو واحد من الأهداف الرئيسية لاتفاق السلام. ويعتبر الكثيرون أن ذلك اختبار حاسم للتقدم الاجتماعى فى جواتيمالا.

وفى بيرو كذلك، أخذت تتسع المشاركة السياسية. ففوجيمورى نفسه هو ابن لمهاجرين يابانيين ويقدم صورة جديدة للبلد، بعيدا عن الحكم التقليدى للقلة. (وفضلا عن ذلك، ففى أوائل عام ٢٠٠٠، كان المنافس الرئيسى لفوجيمورى على الرئاسة هو أليخاندرو توليدو، الذى يوصف فى بيرو بأنه حضرى من أصل هندى). ومسألة السكان الأصليين أقل أهمية

منها فى جواتيمالا، نظرا لأن شعبى أيماران وكويشوان لا يمثلان مجموعة واعية بذاتها يمكن تحديدها سياسيا[٣]. إلا أن بيرو أخذت تنفتح فى هذا الصدد أيضا.

وخلاصة القول إن أمريكا اللاتينية - ولا سيما جواتيمالا وبيرو - تقدم مشهدا سياسيا معقدا ومتنوعا. فعلى الجانب الإيجابى، كادت الانتخابات، بالرغم من عيوبها، تصبح روتينا واكتسبت حياة خاصة بها. وأصبح المجال السياسى أكثر انفتاحا نوعا ما عما كان عليه قبل الثمانينيات، وقل احتكار النخبة التقليدية له بشكل واضح. بيد أنه فى الوقت نفسه، تعتبر المؤسسات السياسية فى حالة فوضى وأداؤها سيء. وعجزت الأحزاب السياسية عن الاستجابة للمطالب العامة. ونتيجة لذلك، يتشكك معظم المواطنون فيها بصورة حادة. وبالرغم من استقرار الاقتصاد الكلى بدرجة أكبر (وخاصة فى بيرو)، لم تبد الأوضاع الاجتماعية الواسعة سوى قليل من التحسن.

القطعة الأولى: إطار واسع

بالنسبة لمايكل وولتزر، يشير المجتمع المدنى إلى «مساحة للارتباط البشرى غير القسرى وكذلك مجموعة من شبكات العلاقات - تنشأ لصالح الأسرة والعقيدة والانتماء الأيديولوجى - التى تملأ هذه المساحة»[٤]. وأثمر تطبيق هذا التعريف الواسع على ماضى أمريكا اللاتينية وحاضرها، وفرة من الجماعات والمنظمات التى يقول وولتزر إنها تشكل هذا القطاع.

حاول عدد من الباحثين وضع تصنيفات وخرائط منتظمة مفيدة لمنظمات المجتمع المدنى فى أمريكا اللاتينية. فمثلا، قدمت دراسات تاريخية حديثة، تفاصيل عن حشد غنى من النوادى الرياضية والشبكات ومجموعات المجتمعات المحلية والروابط المهنية وجمعيات المعونة المتبادلة وما شابه ذلك، التى ميزت المنطقة وحياتها العامة لمدة طويلة[٥]. ومؤخرا، أعد بروس شيرر وجون توملنسون من معهد سينيرجوس، لمصرف تنمية البلدان الأمريكية استعراضا شاملا لمنظمات المجتمع المدنى فى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبى. وأورد شيرر وتوملنسون فى الصورة الكاشفة التى قدماها عن ٢٢٢ ٠٠٠ منظمة من منظمات المجتمع المدنى المسجلة فى البرازيل، أن هذه المنظمات يمكن تقسيمها إلى أربع فئات: جمعيات المستفيدين والروابط الدينية وروابط الرعاية الاجتماعية (٢٣ فى المائة)؛ والجمعيات الرياضية والترويحية (٢٠ فى المائة)؛ والجمعيات الثقافية والعلمية والتعليمية (١٥ فى المائة)؛ والجمعيات الدينية (١٣ فى المائة). ويعتقد المؤلفان أن هذا التقسيم نموذجى بالنسبة لقطاع المجتمع المدنى فى بلدان أخرى فى المنطقة كذلك. ويشددان على

أن ما بين نصف وثلاثة أرباع الجزء المسجل من القطاع يتشكل من جماعات ليست منظمات غير حكومية، يعرفانها على أنها منظمات «لها نوع من الموظفين المهنيين يقومون بأنشطة التأييد والمناصرة أو يقدمون خدمات انمائية»(٦).

وعلى أساس دراسات حالة في البرازيل والأرجنتين وبيرو وكولومبيا، قدمت ليلى نديم وأندرس طومسون استعراضا شاملا مماثلا «لقطاع غير هادف للربح أو طوعى آخذ في الظهور في أمريكا اللاتينية» يؤكد على تغير خطوط القطاع ومساراته المختلفة. وهما يشعران بالحساسية بصفة خاصة تجاه الظروف المختلفة التي ظهرت فيها الروابط على السطح وتطورت. ويؤكد نهجهما على «وجود عالم من منظمات غير هادفة للربح أوسع مما هو مفهوم في أمريكا اللاتينية من مصطلح المنظمات غير الحكومية». وقد شهد هذا العالم أقوى نمو في كثير من بلدان أمريكا اللاتينية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، والذي حركه بدرجة ما وصول مهاجرين من أوروبا الغربية وأوروبا الشرقية. وغدا كثير من جمعيات المنافع المتبادلة، في البرازيل خاصة، أكثر اتساما بالطابع السياسي وذات توجه طبقي، وأخذت جانب نقابات العمال وساعدتها. وخلال الفترة نفسها، تطورت الجمعيات المهنية، مثل نقابة الصحفيين البرازيلية وجمعيات أرباب الأعمال كذلك(٧).

ربما كان الدين هو الخيط السائد والأكثر حبكة في نسيج المجتمع المدني لأمريكا اللاتينية، وفي المحل الأول الكنيسة الكاثوليكية. وبالرغم من تفاوت قوتها من بلد إلى آخر حاليا، فقد شكلت الكنيسة الكاثوليكية جزءا كبيرا من المجتمع المدني. وكما أشارت نديم وطومسون، «فإن دور هذه المؤسسة ـ ولا سيما طوائفها مثل الفرنسسكان والدومينيكان وأتباع القديس أوغسطين وأساسا الجزويت من خلال «صحبة يسوع» وأخوية القديس إحسان أيضا ـ كان أساسيا في التمهيد لأي ساحات ومبادرات وقيم أدت إلى ما نعرفه اليوم باسم المشروعات الخيرية للمرحلة الاستعمارية. لقد كانت جميع المؤسسات التعليمية والصحية ومؤسسات الرعاية الاجتماعية هي مسؤولية الكنيسة عمليا حتى منتصف القرن التاسع عشر». وقامت النخب المحلية بجهود مماثلة في المجال العلماني، ولكنها نزعت إلى أن تكون أقل أهمية في القطاع الطوعي منها في أنشطة الكنيسة.

ومؤخرا، لاحظ المراقبون انهيار سلطة الكنيسة الكاثوليكية وعدد أتباعها وتوسع الكنائس الإنجليكانية في جميع أنحاء المنطقة(٨). وبالفعل، زاد عدد الإنجليكانيين في أمريكا اللاتينية من ٢٥٠٠٠٠ في عام ١٩٠٠ إلى أكثر من أربعين مليون في عام ١٩٩٠، ويتوقع أن يزيد عددهم على ستين مليونا في عام ٢٠٠٠(٩). وعلى أساس النسبة المئوية

من عدد السكان، كانت الظاهرة أشد وضوحا فى جواتيمالا وبيرو والبرازيل. ففيما بين عام ١٩٦٢ وعام ١٩٨٢، زاد عدد البروتستانت فى جواتيمالا من ٦٠ ٠٠٠ إلى أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ من الرعايا الذين تم تعميدهم فى حوالى ٥٠٠٠ كنيسة منظمة محليا تضم أكثر من ٢٠٠ مجموعة كنيسة مستقلة ذاتيا مثل شهود يهوه والمرمون وكنيسة المسيح[١٠]. وفى مفهوم وولتزر الشامل للمجتمع المدنى، فإن هذا الجزء من المشهد الاجتماعى والمؤسسى للبلد أصبح بارزا.

وفى الميدان العلمانى المعاصر كذلك، يجد المرء فى بيرو وجواتيمالا وكثير من بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى، حياة مكثفة اجتماعية وتنظيمية فى المناطق الحضرية الفقيرة. وفى جميع أنحاء المنطقة، تعمل نسبة كبيرة من القوى العاملة ـ تصل فى بعض البلدان، إلى ما بين ٥٠ و٦٠ فى المائة ـ فى «قطاع غير رسمى» غير منظم لحد كبير. ويعمل الكثير من المنظمات التى تهيمن على الحياة الاجتماعية لفقراء المنطقة فى مجال التنمية، وتركز غالبا على تنظيم المشروعات الصغيرة. أما الجمعيات التى تتشكل من مشروعات صغيرة جدا ـ مثلا، ما يسمى بمؤسسات التنمية الوطنية ـ فتسود فى أمريكا اللاتينية خاصة. وهناك روابط أخرى تقوم على أساس المجتمعات المحلية وتؤدى أساسا أدوارا اجتماعية. ويشمل هذا الطيف الواسع للمجتمع المدنى، جمعيات من جميع الأنواع ـ الكثير منها خال من الأغراض السياسية، فى حين أن لجمعيات أخرى جداول أعمال سياسية واضحة.

القطعة الثانية: المجتمع المدنى والتغيير السياسى

تلقى القطعة الثانية فى لغز صورة المجتمع المدنى المجزأة الضوء على قطاع أكثر تسييسا. وهذا هو القطاع الذى يستحوذ على انتباه الكثير من المحللين، وقام بدور فى عملية تشجيع الديموقراطية فى أمريكا اللاتينية وفى جميع أنحاء العالم طوال عديد من العقود الماضية. وكان النظير المشهور لجماعات المجتمع المدنى المسيسة بدرجة عالية فى أمريكا اللاتينية هو جماعات أوروبا الشرقية فى الثمانينيات وأوائل التسعينيات، بالرغم من أن هذه الجماعات تحدت نظم اليسار، وليس اليمين، كما كان الحال فى أمريكا اللاتينية.

إن مفهوما مسيسا للمجتمع المدنى ليس بالأمر الجديد. بيد أنه، مر بتغييرات عميقة كما ظهر فى التحول من أنشطة قائمة على النقابات إلى «حركات اجتماعية جديدة»، ثم إلى قوى أكثر راديكالية، من السكان الأصليين اقتحمت الساحة فى بلدان مثل إكوادور فى أوائل القرن الحادى والعشرين. وبالإضافة إلى ذلك، مارس ضرب أساسى للمجتمع

المدنى المسيس تأثيرا مهما بطرق حيرت العليمين ببواطن الأمور. ويدفع التركيز على القطعة الثانية المرء إلى تجاهل أو تقليل الأهمية غير الظاهرة عادة للجهات الفاعلة الاجتماعية الرئيسية ـ بما فى ذلك، مثلا، التجمعات الطوعية للجمعيات الإنجيليكانية أو شبكات القطاع غير الرسمى ـ التى تشق طريقها من أجل التغيير السياسى. وكما سيجرى شرحه بتفصيل أكبر فيما يلى، تؤكد حالات بيرو وجواتيمالا، وفنزويلا مؤخرا، على أهمية الدور السياسى للجهات الفاعلة هذه، التى ظلت حتى الآن دون دراسة لحد كبير.

ولكن فى أمريكا اللاتينية، ارتبطت القطعة الثانية فى الأعم بالتحرك من الحكم الاستبدادى إلى الحكم الديموقراطى طوال العديد من العقود الماضية. وبينما تساعد المفاوضات والتحالفات فيما بين قطاعات النخبة فى تفسير التحول، كان دفع المجتمع المدنى للتغيير «من أسفل» مؤثرا. وخلال هذه الفترة، تشكلت «الحركات الاجتماعية الجديدة» شديدة التفاوت فى المنطقة لأقصى حد من جماعات ومنظمات دافعت عن، وناصرت أساسا المصالح المستندة فى المحل الأول على المساواة بين الجنسين والهوية وليس على المصالح الاقتصادية البحتة. وكانت من أبرز هذه الجماعات منظمات النساء، والسكان الأصليين، وحقوق الإنسان (مثل منظمة أمهات بلازا دى مايو فى الأرجنتين).

وتميزت المرحلة بتقدير أكبر للديموقراطية السياسية ـ الجوانب الإجرائية والرسمية للنظم السياسية ـ مما كان قائما من قبل فى المنطقة. وجاء التقدير جزئيا، من استنفاد وفشل «المشروع اليسارى» الأكثر تقليدية والذى أصبح واضحا فى الثمانينيات. ولكنه كان مقيدا برد الفعل القوى تجاه الحكومات الاستبدادية الذى اجتاح أمريكا اللاتينية كلها.

وبصورة خاصة، ساعد الاضطهاد فى البلدان الديموقراطية تاريخيا مثل شيلى وأوروجواى على دعم الالتزام بحكم القانون. وبدءا من منتصف السبعينيات، أدت الممارسات القمعية للحكومات العسكرية فى المخروط الجنوبى إلى اندلاع صيحات حماية حقوق الإنسان والحريات المدنية والسياسية التى كان من النادر سماعها فى أمريكا اللاتينية من قبل. ففى شيلى مثلا، تطورت المنظمات العاملة لصالح حقوق الإنسان أو شواغل النساء بشكل كبير فى ظل النظام العسكرى للجنرال أوجستو بينوشيه (١٩٧٣ـ١٩٩٠). بيد أنه، خلال فترة الانتقال الديموقراطى فى أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، تم حل الكثير من هذه المنظمات نظرا لانضمام قادة المنظمات غير الحكومية إلى الحكومة وقطاعات أخرى، وساد ما وصفه أحد المحللين بأنه «مؤامرة توافق الآراء». وبالفعل، أغلقت أبرشية التضامن المرتبطة بالكنيسة ـ أكثر جماعات حركة حقوق الإنسان شهرة فى شيلى، إن لم يكن فى المنطقة، ورمز المعارضة لدكتاتورية بينوشيه ـ بعد التحول إلى حكومة مدنية دستورية.

وفى جواتيمالا، جاء تطور قطاع المجتمع المدنى المسيس عن وعى ذاتى متأخرا نسبيا. إذ أخرته وأعاقته الحرب الأهلية المحتدمة فى البلد، والدور المهم للعسكريين، وموجات الاضطهاد السياسي. ونشأ عدد من الجماعات ـ بما فى ذلك منظمات حقوق الإنسان وجمعيات السكان الأصليين ـ ، ولكنها كانت ضعيفة، ومتصارعة عادة، وظل دورها متواضعا.

وفى أوائل التسعينيات، ومع الانفتاح السياسى والتحرك الملحوظ تجاه تسوية سلمية، أصبحت جواتيمالا أحسن وفادة لتطور الجماعات غير الحكومية. وقد وصف دافيد هوليداى وتانيا بالنسيا بالتفصيل نمو القطاع وتوسعه، ولا سيما الجهود المهمة للمجموعات التى تعزز حقوق الإنسان ومصالح النساء والسكان الأصليين[١١]. وربما كان أكثرها شهرة منظمة كومباجوا الشاملة (وهى هيئة للتنسيق بين منظمات شعب المايا فى جواتيمالا)، وهى تحالف واسع يقوم بدور رئيسى فى محاولة تنفيذ اتفاقات السلام الطموح واسعة النطاق.

تلقى القطاع الناشئ دفعة أخرى من الانقلاب الذاتى الفاشل الذى قام به الرئيس سيرانو فى مايو عام ١٩٩٣. فقد أدت محاولة سيرانو تولى سلطات تقترب من الدكتاتورية إلى حشد المعارضة ضد رئيس لا يحظى بالشعبية فعلا وشجعت الدعوات إلى مشاركة سياسية أكبر. إن ما كان يمثل تشكيلة من الجماعات المتفرقة بدأ يتجمع معا ويتجه فى نفس الاتجاه؛ وأصبح تجمع المجتمع المدنى هو المنظمة الشاملة المعترف بها للقطاع. وبالرغم من أن دوائر الأعمال الخاصة التى مثلتها لجنة تنسيق الروابط الزراعية والتجارية والصناعية والمالية قامت بدور رئيسى فى تحدى الأعمال غير الدستورية لسيرانو وإجهاضها فى النهاية، فإنها[١٢] لم تكن جزءا من التجمع الأوسع. وقد عكست تلك الحقيقة أحد أهم الانقسامات فيما بين الجماعات الملتزمة بالدفاع عن الحكم الدستورى فى جواتيمالا.

وقد تطور قطاع المجتمع المدنى المسيس فى بيرو وتبلور قبل نظيره فى جواتيمالا، فى أواخر السبعينيات، نحو نهاية الحكم العسكرى. ففى هذه الأثناء مثلا، ظهر تجمع لجماعات نسائية ـ ولا سيما حركة مانويلا راموس، وبيرو موجر ومركز فلورا ترستان ـ وبدأ فى الضغط من أجل تحقيق المطالب النسائية. وبالاضافة إلى ذلك، ففى أوائل الثمانينيات، بدأت منظمات حقوق الإنسان مثل معهد الدفاع القانونى، وقد لاحظت رد فعل الدولة القاسى تجاه الانتفاضة الوليدة لمنظمة الدرب المضىء، فى توثيق وشجب الاساءات وجذب الانتباه فى الداخل والخارج للحالة المتدهورة. وانضم إليها حشد نابض بالحياة من المنظمات غير الحكومية المتجهة نحو التنمية التى سعت إلى تشجيع مستويات عالية من التنظيم ومشاركة أكبر للمجتمعات المحلية فى المناطق الفقيرة، الريفية والحضرية على

السواء. وكان يمكن الإشارة إلى بيرو فى الثمانينيات على أن بها قطاع غير حكومى مزدهر ومتنوع.

وكان الكثير من جماعات القطاع متعاطفين إلى درجة ما مع ما كان حينذاك هو أكثر الأحزاب القانونية أهمية لليسار فى أمريكا اللاتينية، اليسار الموحد. وبفعت بعض الأفكار أو التوقعات حول التغيير الاجتماعى الأساسى، إلى ظهور مجتمع مدنى. ومع ذلك، فإنه بالرغم من زيادة التمثيل السياسى بعض الشىء، كما لاحظ عالم الاجتماع البيروفى نيكولاس لينش، فقد فشلت منظمات المجتمع المدنى الواعدة فى الثمانينيات بصفة عامة فى ترجمة تلك المكاسب إلى أدوار سياسية متسقة وفعالة ومستدامة(١٣).

وفى التسعينيات، ركز الكثير من المنظمات، رغبة فى التكيف مع الحقائق السياسية، على حل مشكلات معينة، غالبا ما تتعلق بمسائل السياسة العامة. ونزعت لمعارضة حكم فوجيمورى، ليست السياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة للرئيس فحسب، بل أيضا نزعاته الاستبدادية، التى اتضحت فى الانقلاب الذاتى لعام ١٩٩٢ الذى أوقف العمل بالحكم الدستورى.

إن النزعة المتغيرة فى المجال غير الحكومى لبيرو تجسد اتجاها يمتد فى جميع أنحاء المنطقة. وكانت الفكرة السائدة فى الثمانينيات هى أن المنظمات المسيسة المجتمعة فى حركات اجتماعية لابد أن تولد دعما واسعا وتؤدى فى النهاية إلى نظام سياسى أكثر ديموقراطية وانفتاحا. وفى التسعينيات، بدأ الوهم يزول، وتم التخلص من الجزء الأكبر من نظرية التحول السياسى واسع النطاق. واستقر الكثير من الحركات بالتدريج فى قطاعات تتألف من جماعات غير حكومية تمثل مصالح معينة وتروج لها. ومع مرور الوقت، أفسحت الأفكار السامية بشأن تحول النظام الاجتماعى والسياسى الطريق أمام انشغال تكنوقراطى بحل مشكلات معينة ووضع سياسة عامة سليمة. وكما يشرح القسم التالى، أدى هذا التطور إلى القطعة الثالثة من لغز الصورة المجزأة، هذا الجزء من المجتمع المدنى الذى تمت مساعدته من الخارج.

ولاريب أن تلك الشريحة من المجتمع المدنى التى عرفت نفسها على أنها سياسية بشكل صريح، لم تكن حريصة على برامج فوجيمورى وسياساته. ومع ذلك، أيد معظم البيروفيين الانقلاب الذاتى لعام ١٩٩٢، وحكم فوجيمورى فى معظم التسعينيات؛ وفى بعض الأوقات كانت الموافقة الشعبية كاسحة.

وفى التسعينيات، اندمجت قوة جديدة فى المجتمع المدنى ومارست التعبير عن صوتها السياسى. هذا القسم، الأقل وعيا سياسيا بذاته والأقل ظهورا عن الجزء المسيس من المجتمع المدنى الذى برز فى الثمانينيات، والذى يرتبط بعلاقات دولية أقل، يتألف من جمعيات المشروعات الصغيرة جدا والمجموعات الإنجيليكانية والمنظمات الثقافية وما شابه

ذلك. وفى الانتخابات الرئاسية فى عام ١٩٩٠ وما بعدها، رفض هذا القسم بحزم المؤسسة السياسية التقليدية وساند الوصفة التى قدمها فوجيمورى من أجل بيرو، حتى عندما هزأت بالدستور.

ربما كان انتصار فوجيمورى فى عام ١٩٩٠، مع التأييد الساحق لمبتدئ جديد دخل المعترك السياسى وغير معروف على الإطلاق، أكثر النتائج الانتخابية إثارة للدهشة فى القرن العشرين فى أمريكا اللاتينية. وخلال المنافسة، أعرب المجتمع المدنى عن نفسه سياسيا - عن طريق الثأر. فقد بينت دراسات ما بعد الانتخابات أن فوجيمورى اقترب بنجاح من الحياة التنظيمية متعددة الطبقات فى بيرو، ولا سيما الحركة الإنجيليكانية المنظمة تنظيما راقيا وشبكات جماعات المشروعات الصغيرة جدا[١٤]. ولا ريب أنه لم تكن الدولة البيروفية ولا السوق هى التى وفرت الدعائم المنظمة لمساندة فوجيمورى.

لقد أوضحت النتائج فى عام ١٩٩٠ بصورة لافتة الطابع المعقد والمفتت لبيرو، وهو أمر لم يفهمه المراقبون جيدا. وبالفعل، ذكر الصحفى البيروفى خوزيه ماريا سالسيدو فى تقرير له دلالته أنه قبل بضعة أيام فحسب من الظهور القوى غير المتوقع لفوجيمورى فى الجولة الأولى، لم يفشل العديد من المحللين والناشطين المعروفين فى البلد فى التنبؤ بانتصاره الوشيك فحسب، بل إنهم لم يستطيعوا حتى تحديد من يكون[١٥]. ولم تتمكن الشخصيات البارزة المعروفة والمشهورة فى المجتمع المدنى على نطاق واسع فى بيرو، الثاقبة النظر والمتبصرة والملتزمة بالسياسة الديموقراطية، من التنبه لهذا الحدث.

ورغم أن ما حدث فى جواتيمالا لم يتم بنفس الدرجة، فقد قلبت نتائج انتخابات ديسمبر ١٩٩٠ فيها رأسا على عقب، معظم التكهنات التقليدية التى سادت قبل الانتخابات بمدة ليست طويلة. وفى هذه الحالة، كان ألفونسو بورتيلو من الجبهة الجمهورية لجواتيمالا معروفا، فقد تنافس فى انتخابات عام ١٩٩٥ وخسر. ومما له مغزاه أن الجبهة كان قد أسسها الدكتاتور العسكرى إفران ريوس مونت، وهو انجليكانى متعصب (مثلما كان الرئيس السابق لجواتيمالا سيرانو). وهناك بعض الدلائل على أن انتصار بورتيلو، كان يعكس، تمشيا مع اتجاهات السياسة الأوسع فى أمريكا اللاتينية، الاستياء العام بشأن الحالة الراهنة والرغبة فى تحقيق مزيد من الأمن الاقتصادى والمادى. كما نجح بورتيلو - فى استقطاب ناخبى المجتمع الإنجليكانى الكبير فى جواتيمالا، ربما بسبب ارتباطه بريوس مونت[١٦].

وربما استفاد أكثر الشخصيات السياسية فرضا لنفسه فى أمريكا اللاتينية فى بداية القرن الحادى والعشرين، الرئيس الفنزويلى هوجو شافيز، أيضا من دعم الإنجليكانيين فى انتخابات عام ١٩٩٨. فلتقوية قاعدته الكبيرة بالفعل، حصل شافيز على تأييد طائفة

الإنجليكانيين فى البلاد (التى تقدر بنحو ٥ فى المائة من السكان)، المتركزة فى الأحياء الفقيرة المنتشرة حول المراكز الحضرية الرئيسية[١٧].

ومن ثم، ففى القطعة الثانية المسيسة من المجتمع المدنى، ينبغى التمييز بين جزئين يتألفان من أنواع مختلفة كل الاختلاف من القوى الفاعلة السياسية. الأول، وهو المهيمن والمعترف به بشكل واسع يتألف من قوى فاعلة سياسية شاركت قبلا فى حركات اجتماعية مختلفة واستقرت فى النهاية فى منظمات غير حكومية. والجزء الثانى، الذى يشمل الحركة الإنجيليكانية وشبكات المشروعات الصغيرة جدا، فهو الأقل ظهورا وخضوعا للدراسة، إلا أنه ساعد على تشكيل سياسة البلد من خلال تحديد نتائج الانتخابات فى بيرو وجواتيمالا وبلدان أخرى فى أمريكا اللاتينية.

القطعة الثالثة: المجتمع المدنى الذى يتلقى مساعدة خارجية

تشكل هذه العناصر السياق الذى ترسخ فيه المفهوم الأكثر شيوعا للمجتمع المدنى ـ الجزء من المجتمع المدنى الذى تجرى مساعدته خارجيا، الموجه نحو السياسة العامة. وبالرغم من أن الأنماط والنتائج تتفاوت من بلد إلى آخر، فإن أمريكا اللاتينية تتميز بفقد مصداقية «المشروع اليسارى»؛ ونضوب قواه وتتابع الحكومات المدنية والدستورية؛ والمشكلات الاجتماعية الحادة المستعصية وفشل المؤسسات فى التصدى لها بكفاءة؛ وتكاثر الجماعات غير الحكومية الملتزمة بوضع سياسات عامة أفضل فى مختلف مجالات المصالح العامة والدفاع عن مصالح الجماعات. وسواء نظرنا إلى هذه الجماعات باعتبارها بديلا مؤقتا للآليات التقليدية للتمثيل السياسى (مثلا، الأحزاب السياسية) أو باعتبارها سمات دائمة، فإنها تعتبر بصورة نمطية ـ على الأقل من قبل المحللين والجهات المانحة الغربية ـ مساهما كبيرا فى السياسات القائمة على المشاركة والمسؤولية وتعميق الديموقراطية.

وقد لعب عدد كبير من العاملين فى قطاع المجتمع المدنى الذى تتم مساعدته خارجيا ـ وكثيرون منهم الآن فى الأربعينيات والخمسينيات من عمرهم ـ أدوارا مهمة فى نشر الديموقراطية فى المنطقة طوال عقود عديدة ماضية. وفى حالات كثيرة، كان هؤلاء رحالة شرعوا فى رحلة سياسية وثقافية تعكس رحلات جرت فى بلدان أخرى حول العالم. ولكن فى أمريكا اللاتينية، جذب هذا القطاع أيضا جيلا أكثر شبابا، أعضاؤه الآن يبلغون العشرينات والثلاثينات من عمرهم. وكان طريق هذه الرفقة إلى الاهتمام بالسياسة العامة مباشرا بصورة أكبر من طريق الجيل السابق. فالشباب فى بيرو وجواتيمالا وبلدان أخرى فى أمريكا اللاتينية متحررون من الإيديولوجيات ومن إرث الانقسامات السياسية التى ميزت من هم أكبر منهم سنا؛ وكان معظم تدريبهم فى مجال إيجاد حلول تقنية للمشكلات

المؤسسية المحددة. وإذ يعتبرون أنفسهم مهندسين للمؤسسات، فإنهم يحاولون تحديدا إيجاد صيغ صحيحة وإصلاح مناسب. وبالرغم من خلفياتهم السياسية وخبراتهم المختلفة، فقد اتحد الجيلان معا ويتجهان لتعريف أنفسهم بأنهم قوى المجتمع المدنى الفاعلة، ويعرفهم نظراؤهم فى مجتمع الجهات المانحة الخارجية بذلك أيضا. ومن منظور التنمية الديموقراطية على الأقل، نادرا ما تنظر الجهات المانحة الأجنبية إلى معظم الجماعات الطوعية القائمة على المجتمعات المحلية على هذا الأساس.

وأيا ما كان دورهم أو سمعتهم، فإنه يجرى قبول جماعات المجتمع المدنى الذى يتم مساعدته خارجيا، العاملة بصورة مستقلة عن الدولة والسوق، ليس فى جواتيمالا وبيرو فحسب، بل أيضا فى معظم أنحاء أمريكا اللاتينية. وفى بعض الأوقات، يفسد التوتر وعدم الثقة، وحتى العداء، العلاقات بين هذه الجماعات والدولة أو القطاع الخاص؛ وفى أوقات أخرى، يكون التعاون البناء هو القاعدة. وعلى أى حال، أصبح المجتمع المدنى جزءا من المناقشة السياسية فى جميع أنحاء المنطقة، كما يتبدى بصورة بارزة فى جداول الأعمال الدولية وفى نصفى الكرة الأرضية.

استجابة المعونة

فى منتصف الثمانينيات، بدأت حكومة الولايات المتحدة فى وضع برامج معونة مصممة خصيصا لدعم الديموقراطية فى الخارج. وكان إنشاء مؤسسة الوقف الوطنية لتقديم المنح من أجل الديموقراطية، شبه الحكومية، فى عام ١٩٨٤ أول خطوة رئيسية فى هذا الصدد. وفى عام ١٩٨٥، أنشأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مكتبا لها لبرامج الديموقراطية فى أمريكا اللاتينية. وخلال سنوات الحرب الباردة، سعت جهود الولايات المتحدة، على الأقل فى البداية، إلى احتواء أو محاربة القوى التى اعتبرتها تحمل آثارا من الشيوعية ـ بقدر ما، لتوفير دعم إيديولوجى للمواجهات العسكرية والسياسية مع الاتحاد السوفياتى وحلفائه. وفى أمريكا الوسطى، لم تكن العين تخطئ الدوافع السياسية الكامنة خلف معونة الديموقراطية. فقد مولت الولايات المتحدة مشروعات حاولت دعم قدرة المؤسسات العامة وفعاليتها، ولا سيما السلطة القضائية. وكان الهدف تقوية الحكومات المعرضة للتهديد ـ فى حالة جواتيمالا، والسلفادور بصفة خاصة، الحكومات التى هددتها جماعات حرب العصابات اليسارية. وكانت فكرة حكومة ريجان هى أنه ينبغى للولايات المتحدة تقديم الدعم إلى الحكومات المدنية المنتخبة ديموقراطيا، حتى تلك المتهمة بصورة موثوق بها بانتهاك حقوق الإنسان.

وكانت نتائج هذه الاستراتيجية التى تسير من أعلى إلى أسفل هزيلة إن لم تكن سلبية، وفى بعض الأحيان ضارة. وكما لاحظ بعض المراقبين، كانت المشكلة الرئيسية هى الإرادة

السياسية ـ فقد افتقرت الحكومات إلى التزام بإصلاح جاد فى مؤسسات القطاع العام. وبالرغم من قبولها موارد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومضيها فى طريق تحقيق المتطلبات البيروقراطية للوكالة، فإنها لم تبد سوى اهتمام قليل بتلبية معايير ذات معنى للديموقراطية من خلال جعل المؤسسات أكثر فعالية واستجابة[١٨].

وعملت نهاية الحرب الباردة والتغير السياسى فى المنطقة، وبعض التأمل الذاتى وتعلم الدروس المكتسبة فى الوكالة، على مساعدة موظفيها على الوصول إلى تقدير أكبر لقدرة المجتمع المدنى كمصدر للتقدم الديموقراطى. وحققت بداية التسعينيات انفتاحا أكبر على تجربة جماعات المجتمع المدنى. ويرى المدير السابق للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، براين أتوود، أن التركيز على المجتمع المدنى (الذى تصفه الوكالة بأنه أحد «دعامات البناء» الأربع للديموقراطية) ضرورى لبناء ودعم الديموقراطية وتعميقها فى أمريكا اللاتينية وحول العالم[١٩]. وبالنسبة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، يعتبر المجتمع المدنى «جوهر المشاركة فى الحكم»، الذى تراه ضروريا فى أى نظام ديموقراطى من أجل «التعبير السياسى والتأثير على الاختيارات السياسية للحكومة». وتدعم الوكالة منظمات المجتمع المدنى.

> التى تكفل جهودها للمناصرة صوتا للمواطنين وتزيد تأثيرهم على العملية السياسية. إن دعم المجتمع المدنى يعتبر على نحو متزايد طريقة لمواجهة الممارسة المفرطة لسلطة الحكومات والنخب الاقتصادية والسياسية، وكطريقة لتشجيع حوار أكثر انفتاحا حول أمور السياسة العامة التى غالبا ما تتقرر خلف أبواب مغلقة. إن مجتمعا مدنيا نابضا يمكنه أن يوفر ملجأ إلى القضاء من خلال عمل جماعات حقوق الإنسان، ولا سيما فى حالات ما بعد الصراعات[٢٠].

ولا ريب أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية متنبهة لمنظمات المجتمع المحلى، «بأوسع معانيه» والروابط واسعة المدى التى تتفق مع وصف القطعة الأولى من لغز الصورة المجزأة. ومع هذا، «يميز» مركز الديموقراطية وإدارة الحكم التابع للوكالة «بين البرمجة التى تدعم المجتمع المدنى الكبير وبرمجة المجتمع المدنى التى تناسب استراتيجية الديموقراطية. ولا ينصب التركيز على تشجيع نمو منظمات المجتمع المدنى فى حد ذاتها، ولكن على تشجيع عناصر المجتمع المدنى على القيام بدور فى تشجيع أنواع معينة من التغيير الديموقراطى». ومن الواضح، أن تركيز الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الرئيسى هو على «المنظمات التى تدخل حلبة السياسة العامة، ما يسمى المنظمات «النشيطة سياسيا»، أو «منظمات المجتمع المدنى للمناصرة والتأييد»[٢١].

ويتجه تسلسل برمجة المجتمع المدنى إلى البدء بالتثقيف المدنى ويتحول فيما بعد إلى المناصرة المقصود منها تحقيق أهداف السياسة العامة. وفى جواتيمالا، كان أول مشروع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مكرس للمجتمع المدنى (فى مجال التثقيف المدنى) مشحونا بالصعوبات التنظيمية. ولكن الوكالة وسعت بؤرة/ مركز تركيزها، ومولت مباشرة جماعات عديدة تعمل فى مناصرة المواطنين، وبدأت فيما بعد فى عام ١٩٩٧، مبادرة لمدة ثلاث سنوات رصدت لها ٥ ملايين دولار تسمى «المناصرة». ومطبقة نموذجا يتبع بوضوح أسلوب واشنطن فى المناصرة العامة (ومن خلال هيئة «الشركاء المبدعين». وهى مجموعة استشارية خاصة مقرها واشنطن)، منح البرنامج الأولوية لخمسة مجالات: حقوق الإنسان وشواغل السكان الأصليين وقضايا المرأة والأمن العام والاصلاح القضائى[٢٢]. وتكاد تندرج جميع أعمال المجتمع المدنى التى تقوم بها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ضمن هذا البرنامج الشامل.

بيد أن برمجة المجتمع المدنى لا تشكل سوى جزء صغير فقط من جهود الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لنشر الديموقراطية فى جواتيمالا، ولايزال الجزء الأكبر منها موجها إلى المؤسسات العامة بما فى ذلك السلطة القضائية والكونجرس الوطنى والشرطة. وانضمت حكومة جواتيمالا إلى الاتفاقيات الخاصة بالإصلاح الأساسى الذى ساعد على إنهاء الصراع المدنى، ورغم تغير الحكومة، فيبدو أنها ملتزمة بتحقيق الأهداف الواردة فى تلك الاتفاقيات.

وربما كانت أكثر جوانب برنامج المناصرة التى تنفذها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إثارة للجدل، هى محاولة بعض المنظمات المتلقية فى منتصف عام ١٩٩٨ اقتراح إصلاحات دستورية تتعلق بحقوق السكان الأصليين، ذهبت إلى أبعد من الأفكار المتواضعة التى كانت تفضلها حكومة جواتيمالا. وأثارت هذه المحاولة توترا، نظرا لأن الحكومة تفضل قيام جماعات المجتمع المدنى بأدوار تدعم قدرتها بدلا من تحدى مواقفها[٢٣]. والتوتر لصيق بمحاولة تحقيق التوازن بين دعم حكومة ملتزمة بالإصلاح ودعم قطاع حيوى يعمل فى مجال المناصرة والتأييد.

وبسبب الحالة فى بيرو، يركز برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هناك على دعم قطاع بديل للمجتمع المدنى، قطاع يحافظ على بعض القيم الديموقراطية المعينة ويتيح للمواطنين الفرصة للمشاركة. وطبقا لموظفى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فإن تأثير الفكرة على أعمال الحكومة (بالرغم من وجود بعض ذلك التأثير) أقل من مساعدتها لمجموعة من المناصرين للسياسة وإعدادهم لإخضاع الحكومة للمراقبة[٢٤]. وبغض النظر عن التمويل الكبير لمكتب رئيس ديوان المظالم بشأن حقوق الإنسان شبه الحكومى، أوقفت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، لأسباب سياسية، الدعم المباشر المقدم للمؤسسات العامة بموجب مبادرتها من أجل الديموقراطية.

وبالرغم من أنه طوال سنوات عديدة فى منتصف التسعينيات قدمت الوكالة منحتين شاملتين إلى هيئة خدمات الإغاثة الكاثوليكية وإلى المنظمة البيروفية لمجموعة التحليل من أجل التنمية، ومشروعات لحقوق الإنسان والتنظيم والإدارة، فقد قدمت منذ عام ١٩٩٧ دعما مباشرا إلى جماعات تشتغل بمسائل مثل الدفاع القانونى عن المعتقلين دون حق، والتوعية بحقوق الإنسان، والحلول البديلة للنزاعات، والمشاركة السياسية للنساء. ويجرى تنفيذ مشروع يسعى لحل المشكلات الشائعة بطرق غير مألوفة، والتوسع فى مشاركة النساء فى السياسة، من خلال حركة مانيولا راموس، وهى إحدى الجماعات النسوية القائدة فى البلد، التى تشكلت فى السبعينيات[٢٥].

ولدى كل من جواتيمالا وبيرو، مع بلدان كثيرة أخرى فى أمريكا اللاتينية، عديد من برامج المجتمع المدنى. ويجعل كثير من الجهات المانحة ـ الخاصة أو العامة، الوطنية أو متعددة الأطراف، الأوروبية أو الكندية أو الأمريكية ـ دعم المجتمع المدنى أحد أولوياتها العليا. واليوم، من الصعب العثور على ممول فى ميدان التنمية السياسية لا يدرج هذا الخط فى عمله. وعادة ما تتم صياغة المبرر فى عبارات مماثلة لما تستخدمه الوكالة الأمريكية: المساهمة فى تعميق نشر الديموقراطية من خلال زيادة آليات الخضوع إلى المحاسبة والمشاركة والشفافية.

وبالرغم من أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تشدد على تقييم برامجها، فإنه من الصعب الحكم على نجاح أو فشل جهود المجتمع المدنى. وفى أحسن الأحوال، لا توفر عمليات مسح المواقف، كيفما كان إعدادها وتصميمها بعناية، سوى تقدير تقريبى لأداء برنامج ما، نظرا للمشكلات المتعلقة بالمواقف إزاء تدخلات مشروعات معينة. والذى يبدو واضحا تماما هو أن مجموعة معينة من المنظمات غير الحكومية العاملة بشأن مجموعة قضايا معينة تصبح أكثر قوة نتيجة لدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (والدعم المقدم من جهات مانحة أخرى). أما ما إذا كانت هذه المساعدة تترجم إلى منظمات أوسع قاعدة وأكبر أهمية ومستدامة، فهى مسألة أخرى.

وتشير العديد من المبادرات الإبداعية المدعمة من الوكالة على ما يبدو إلى اتجاهات واعدة. ففى جواتيمالا، تسعى منظمة «تصرف المواطنين» إلى تعزيز عمل أكثر اتساما بالطابع الهيكلى فى قطاعات مختلفة وفى الهيئة التشريعية الوطنية والذى تضطلع به على نحو مشترك جماعات تأييد ومناصرة متنوعة. وتقوم المجموعة بدور غرفة لتبادل المعلومات حول المقترحات التشريعية المعينة وتحاول تخطى عالى كونجرس جواتيمالا والمنظمات غير الحكومية فى جواتيمالا[٢٦]. وفى بيرو، استجابت الوكالة إلى التسييس المكثف للقطاع القضائى الذى يدعم جهود هيئات مثل الرابطة البيروفية للتفاوض والتحكيم والتوفيق، التى تركز على جانب الطلب فى الوصول إلى القضاء وتقدم أشكالا بديلة لحل النزاعات.

وتثير مثل هذه الجهود، أيا ما كانت فعاليتها، أسئلة حول الإذعان لنظام قضائى لا يبدو أنه يتقبل إصلاحا جادا(٢٧).

وبالإضافة إلى ذلك، كان لبعض المشروعات المدعمة من الوكالة لدعم المجتمع المدنى وصولا مثيرا للإعجاب للمستهدفين وكان لها تأثيرها المضاعف المفيد بصورة يسهل إثباتها. ومنذ عام ١٩٩٣، دعمت مؤسسة الوقف الوطنية لدعم الديموقراطية برنامجا نفذته مؤسسة ميرنا ماك فى جواتيمالا لصالح المجتمعات المحلية الفقيرة للسكان الأصليين، لتدريب القادة فى مجال الحقوق والواجبات الدستورية الأساسية. وأثنى تقييم خارجى طلبته مؤسسة الوقف الوطنية لدعم الديموقراطية على هذه الجهود(٢٨). وفى بيرو، نفذت جماعات مقرها ليما وتدعمها الوكالة، مثل معهد الدفاع القانونى والمعهد البيروفى للتثقيف فى مجال حقوق الإنسان والسلم، جهودا للتدريب فى مجالى الثقيف وحقوق الإنسان فى مناطق مختارة من البلد، مع قطاعات مختارة من السكان. وأكدت دراسة عام ١٩٩٨ الفوائد الاجتماعية والنفسية المهمة لمثل هذه البرامج، بما فى ذلك تنمية وعى أكبر بالحقوق الأساسية ومهارات قيادات المجتمعات المحلية(٢٩).

وتكشف دراسة عن برامج المجتمع المدنى الممولة من الخارج فى جواتيمالا وبيرو تركيزا ملحوظا على تعزيز مشاركة المواطنين وتحسين مناصرة السياسة العامة. وبالرغم من عدم وضوح إلى أى مدى تقترب معظم البرامج من تحقيق أهدافها، فإن الدراسات الجادة تبين أن البرامج التى وضعت بشكل جيد وتمت هيكلتها بشكل صحيح يمكن أن تكون قيمة. إلا أن قدرتها على تحويل المجتمع، مسألة يصعب تحديدها.

مواءمة القطع معا

بعد استعراض القطع الثلاثة المتمايزة للغز صورة المجتمع المدنى المجزأة، من المستصوب استكشاف كيفية مواءمتها معا فى أمريكا اللاتينية.

فمن جانب حاسم، يعد التواؤم فى أمريكا اللاتينية بين القطعة الثالثة والقسم السائد من القطعة الثانية ـ الجزء من المجتمع المدنى الذى تجرى مساعدته خارجيا، والجزء الواعى بذاته المسيس الملتزم ديموقراطيا ـ أفضل الآن عنه قبل التسعينيات. ففى الثمانينيات (ولا داعى لذكر الستينيات)، كان هناك انفصال حاد بين فكرة الديموقراطية التى تروج لها البرامج ومفهوم الديموقراطية الذى يلتزمه المستفيدون. وأجهض الاتجاه إلى فرض مفاهيم خارجية جهودا كثيرة(٣٠). وقد كشف توماس كاروذرز العيوب الرئيسة لبرامج الديموقراطية للقطاع العام فى أمريكا الوسطى فى الثمانينيات التى اعتمدت على الموظفين الحكوميين الذين لم يظهروا سوى التزام ضئيل بأهداف البرامج(٣١).

وشهدت التسعينيات تطابقا أكبر بين توجه المناصرة العامة للجزء المنخرط سياسيا من المجتمع المدنى والاطار الذهنى والقيم الذهنية التى تقاسمتها بصورة واسعة الجهات المانحة الخارجية. ويزيد مثل هذا التواؤم احتمال نجاح البرامج. ومع ذلك، أبدى العديدون من موظفى برنامج المناصرة فى جواتيمالا تعليقات حول قلة عدد المنظمات التى تفى بتعريف الوكالة «للمناصرة» التى تتمركز حول السياسة العامة. والواقع، أن بعض منظمات المجتمع المدنى الأكثر نجاحا والمعروفة جيدا فى البلد تفتقر إلى أنماط تشغيل مؤسسية يعنيها المصطلح، وتعتمد بدلا من ذلك على أفراد معينين لتحقيق التغيير[٣٢].

والقيد الآخر على فعالية المساعدة المقدمة إلى الديموقراطية فى أمريكا اللاتينية يتمثل فى تخلف الجهات المانحة عن ركب التغيير السياسى والدينامية المؤسسية. وفى حالات كثيرة، تأخرت البرامج انتظارا لاتخاذ القرارات السياسية وبدء الآلة البيروقراطية عملها. ربما كان هذا التأخير أمرا لا يمكن تجنبه لأنه يعكس الدورات البيروقراطية النمطية. وقد علق العديد من المستفيدين من دعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى جواتيمالا فى عام ١٩٩٨ بأن المساعدة كانت ستكتسب قيمة خاصة قبل ذلك بخمس سنوات[٣٣]. ومن غير الواضح إلى أى مدى كان الإيقاع السياسى والتنظيمى فى المنطقة متزامنا مع المبادئ التوجيهية للسياسة والأولويات التى تحددها وكالات الجهات المانحة.

وفيما يتعلق أيضا بمسألتى التوقيت والتواؤم، يحق التساؤل عن ما إذا كانت وكالات الجهات المانحة، ولا سيما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، قد تعلمت الدرس المستفاد من «الإرادة السياسية» بصورة جيدة نوعا ما. وبينما أن الجزء الأكبر من تمويل الوكالة مازال فى الواقع موجها إلى مؤسسات القطاع العام وليس إلى منظمات المجتمع المدنى، فإن الأخير طفق يجذب الانتباه والموارد. ومع ندرة وانخفاض موارد برنامج الديموقراطية لأمريكا اللاتينية، ينبغى استكشاف مدى حكمة احتفاظ الوكالة بالتوازن بين محفظتى القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدنى .

وهذه هى الحالة بصفة خاصة نظرا، لأنه بسبب تقدم الديموقراطية فى المنطقة، زادت الإرادة السياسية فى كثير من برامج القطاع العام عما كانت عليه منذ ١٠ أو ١٥ سنة مضت. وربما زادت الفرص الجذابة فى القطاع العام فى الواقع، مثلما وجدت جودث تندلر وزملاؤها فى شمالى شرق البرازيل[٣٤]. وقد أعرب المحلل السياسى الشيلى نوربرت ليشنر عن القلق بشأن التركيز المفرط للجهات المانحة على المجتمع المدنى، نظرا لأن التحدى البالغ أمام المزيد من التحول الديموقراطى فى أمريكا اللاتينية يتمثل، فى رأيه، فى تحسين أداء المؤسسات العامة[٣٥].

وأخيرا، ترد مسألة التواؤم بين القطعتين الأولى والثالثة فيما وصف فى هذا البحث بلغز صورة المجتمع المدنى المجزأة. وسواء بسبب ندرة تمويل برامج الديموقراطية أو

بسبب تفضيل الجهات المانحة لها، فإن معظم برامج المجتمع المدنى التى تمولها الجهات المانحة، بما فى ذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تعمل مع قسم ضيق نسبيا من المنظمات ـ تلك التى تبدى التزاما واعيا ذاتيا بالتغيير الديموقراطى. وفضلا عن ذلك، قررت مثل هذه المنظمات عادة التركيز على السياسة العامة. والقسم الآخر من القطعة الثانية للغز الصورة المجزأة ـ القطعة السياسية بصورة إجمالية ـ ينزع أيضا للوجود خارج حدود قطاع المجتمع المدنى الذى تجرى مساعدته خارجيا.

وهناك صعوبتان على الأقل تتعلقان بتفضيل الجهات المانحة لجماعات المناصرة التى تركز على السياسة العامة. الأولى هى أنها تتجاهل القطاعات التى ثبت أن لها فى أمريكا اللاتينية أهمية سياسية كبيرة. لقد كانت الجمعيات المتنوعة فى كل من جواتيمالا وبيرو حاسمة فى تشكيل سياسات البلدان، مثلما بينت بإسهاب انتخابات عام ١٩٩٠ فى بيرو وانتخابات عام ١٩٩٩ فى جواتيمالا. والصعوبة الثانية تتمثل فى أن الوكالات المانحة التى تدعى العمل مع المجتمع المدنى (وهو ادعاء شائع) قد تضفى بغير وعى على هذه المنظمات طابعا تمثيليا وشرعية أكثر مما تستحق. وإذا لم يجر وصف هذا المصطلح ويحدد بدقة، فإنه يساهم فى خلق انطباع وفهم مشوهين للواقع الاجتماعى ـ ونتيجة لذلك، يشوه السياسات والبرامج التى يقصد بها تشكيل هذا الواقع.

وقد أشار بعض المحللين إلى الفروق فى اللغة المستخدمة لوصف مفهوم المجتمع المدنى الموجه نحو السياسة العامة والفكرة الأكثر اتساعا وشمولا للمجتمع المدنى[٣٦]. ففى البلدان المجزأة والمنقسمة عرقيا مثل جواتيمالا وبيرو، يمكن ان يكون للعدسات التى يتم من خلالها إدراك وفهم المجتمع المدنى تداعيات مهمة. وبالرغم من أن القطعة الثالثة من اللغز تتواءم مع القطعة الثانية تماما، تنزع الجهات المانحة الخارجية إلى تقديم ادعاءات جزئية تعنى ضمنا مجالا أوسع من الحدود الضيقة لمناصرة السياسة العامة ـ الجمعيات الطوعية بكاملها.

التداعيات السياسية المترتبة على إعادة النظر فى المجتمع المدنى

توحى دراسة القطع الثلاث للغز المجتمع المدنى بضرورة توخى قدر من الحذر والتواضع والأمانة أكبر كثيرا مما يبديه حاليا بشكل نمطى واضعو برامج المساعدة. ولا ريب أن الكثير من برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات المانحة الأخرى تم وضع تصورها بحرص وتنفيذها بكفاءة. ولكن عند تحديد الأسباب المنطقية لهذه البرامج، من المهم أن تتجنب الجهات المانحة الادعاءات المبالغ فيها والتزام الصراحة فى تحديد أى قطاع أو جزء من المجتمع المدنى تعمل معه.

وتطالب هذه المناقشة بإرساء جهود مساعدة المجتمع المدنى على أساس تقييم دقيق للحاجات والفرص النسبية فى كل من قطاعات المجتمع المدنى والقطاع العام. وفى بعض الحالات، قد يكون من الحكمة أن تركز الجهات المانحة الموارد على الإصلاح فى القطاع العام. وقد يغريها أن تفعل غير ذلك ـ أن تدرج جانبا من مساعدة المجتمع المدنى أو المناصرة العامة كجزء من استراتيجية أوسع للديموقراطية. ولكن ينبغى لصانعى السياسة ومصممى البرامج الاعتراف بالمفاضلات وإدراك أن الإرادة السياسية لا تقتصر على قطاع المجتمع المدنى . ويتمثل التحدى الذى يواجههم فى دراسة الظروف الخاصة لكل حالة وإيجاد التوازن الصحيح لدعم المجتمع المدنى والقطاع العام.

وبالطبع، تواجه المنظمات الكبيرة مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قيودا بيروقراطية وسياسية هائلة. وهناك أسباب قوية تشجع على وضع برامج عبر البلدان والمناطق ـ وبعض التدابير التى تكفل القدرة على المقارنة العالمية. ولكن إذا كانت الإرادة والالتزام هما مفتاحا النجاح، فينبغى للجهات المانحة أن تحاول المضى لما وراء الصيغ المعيارية للبرامج والتركيز على الفرص الجذابة أينما كانت. وبالفعل، فإن أحد التداعيات الأساسية لهذا التحليل هو أن تجاهل القطعة الأولى من اللغز فى وضع برامج المجتمع المدنى قد يكون خطأ. ولا ريب أنه، كما يحاج، عن حق، موظفو الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فإن الكثير من الجهات المانحة (بما فى ذلك الوكالة) تعمل عن كثب مع مجموعة واسعة من الروابط الطوعية فى تطوير جهود متعلقة بالتنمية، مثلا، فى مجالات الصحة والتعليم والمشروعات الصغيرة جدا. إلا أن هذا العمل يخرج عن نطاق برنامج الديموقراطية وليس له غرض سياسى واع ذاتيا وواضح. وعند تناول المشهد الواسع مختلف الألوان للمجتمع المدنى لأمريكا اللاتينية، من المهم أن تستفيد الجهات المانحة من حشد الفرص والطرق المتاحة لتحقيق تقدم فى السياسات الديموقراطية.

وفى جواتيمالا، تستكشف شبكة مؤسسات سورس، التى بدأت عملها فى أغسطس ١٩٩٨، برامج واسعة المدى لتنمية المجتمع المدنى. ويهتم مسؤولوها بشكل خاص بمنظمات شعب المايا، التى تختلف اختلافا كبيرا عن معظم الجماعات غير الحكومية فى قطاع المناصرة الموجه نحو السياسة العامة فى البلد، نظرا لكونها منظمات أكثر جماهيرية وأقل اقتصارا على مجال السياسة العامة. وبالطبع لا تواجه المؤسسة القيود التى تواجهها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات المانحة الكبرى الأخرى فى وضع برامجها. وبالرغم من أنه من المبكر الحكم على ما إذا كانت مؤسسة سورس سوف تنجح فى إشراك ودعم قطاع أوسع من المجتمع المدنى فى جواتيمالا، فإن تفكيرها الحالى يشير إلى ذلك الاتجاه، وتستحق جهودها اهتماما أوثق(٣٧).

وعلى ضوء الديناميكية السياسية فى أمريكا اللاتينية، فإن الدعوة لتبنى رؤية أوسع

بعض الشيء لتنمية المجتمع المدنى ـ واعتماد وجهة نظر أكثر إبداعا لسياسة الديموقراطية ـ أمر واجب. ففى عام ٢٠٠٠، لا يبدو أن الكثير من التوجهات/ الأساليب المقصود منها تحسين صياغة السياسة العامة وتنقيح استراتيجيات المناصرة قد ترسخت. ويوحى اقتراح تلو الآخر بوجود تساؤل عميق بشأن النماذج السائدة للديموقراطية والبحث عن بدائل. وفى جميع أنحاء المنطقة، ربما تسير الاتجاهات فى اتجاه مختلف، تنذر بنبذ واسع للمؤسسة السياسية. والقسم الأقل بروزا وإن كان حاسما من القطعة الثانية للغز المجتمع المدنى ـ القطاع الأوسع تسييسا ـ ربما كان له ثقل وأهمية أكبر مما توقع المشجعون على الديموقراطية.

وفى بداية الألفية الجديدة، ينبغى لمجتمع الجهات المانحة الملتزم بدعم المجتمع المدنى القيام بما يستطيعه لتجنب التخلف والافتقار إلى التواؤم الذى ميز كثيرا من عمله فى أوائل التسعينيات. وتدعو الظروف إلى الأخذ بنهج متطور للمساعدة والتركيز مزدوج المسار على إمكانات وحدود العمل مع القطعتين الأولى والثانية من لغز صورة المجتمع المدنى المجزأة.

ويدعو السياق أيضا إلى خطاب أكثر حدة وصراحة وأمانة بشأن استخدام تعبير «المجتمع المدنى». وقد تؤدى إعادة تفكير جاد فى المصطلح، كحد أدنى، إلى تواصل أفضل وأوضح، الذى، كما عرفه أورويل، له تاثير كبير يتعلق بإنتاج سياسة أفضل ومجتمعات أفضل.

ملاحظات

١ ـ George Orwell, "Politics and the English Language: An Essay," *A Collection of Essays* (New York: Doubleday Anchor Books, 1954), p. 169.

٢ ـ Larry Diamond, *Developing Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 10. See also Jorge Dominguez, "Free Politics and Free Markets in Latin America," *Journal of Democracy,* vol. 9, no. 4 (1998), pp. 70-84; and Scott Mainwaring, "The Surprising Resilience of Elected Governments," *Journal of Democracy,* vol. 10, no. 3 (July 1999), pp. 101-14.

٣ ـ Carlos Ivan Degregori, "Ethnicity and Democratic Governability in Latin America: Reflections from Two Central Andean Countries," in Felipe Aguero and Jeffrey Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1998), pp. 203-34.

٤ - Michael Walzer, "The Idea of Civil Society," *Kettering Review* (Winter 1997), p. 8.

٥ - انظر Carlos Forment, "Democracy in Spanish America: Civil Society and the Invention of Politics," unpublished book manuscript, 1999.

٦ - S. Bruce Shearer and John Tomlinson, "The Emerging Nature of Civil Society in Latin America and the Caribbean: An Overview," prepared for the Inter-American Development Bank (New York: The Synergos Institute, 1997), p. 13.

٧ - Leihla Landim and Andres Thompons, "Non-Governmental Organizations and Philanthropy in Latin America: An Overview," *Voluntas,* vol. 8, no. 4 (1997), pp. 337-50.

٨ - انظر على سبيل المثال، David Stoll, *Is Latin America Turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth* (Berkeley: University of California Press, 1990).

٩ - انظر Patrick Johnstone, *The Church is Bigger than You Think* (Great Britain: Christian Focus Publications, June 1998).

١٠ - David Scotchmer, "Life of the Heart: A Maya Protestant Spirituality," in Gary H. Gossen, ed., *South America and Meso-American Native Spirituality: From the Cult of the Feathered Serpent to the Theology of Liberation* (New York: Crossroad, 1997), p. 503.

١١ - انظر Tania Palencia Prado and David Holiday, *Towards a New Role for Civil Society in the Democratization of Guatemala* (Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1996).

١٢ - انظر Rachel McCleary, "Guatemala's Postwar Prospects," *Journal of Democracy,* vol. 8, no. 2 (Aril 1997).

١٣ - Nicolas Lynch, "New Citizens and Old Politics in Peru," *Constellations,* vol. 4, no. 1, (1997), pp. 124-39.

١٤ - انظر Carlos Ivan Degregori and Romeo Grompone, *Elecciones 1990: Demonios y Redentores en el Nuevo Peru, Una Tragedia en dos Vueltas* (Lima: IEP Ediciones, 1991).

١٥ - انظر Jose Maria Salceda, *Tsunami Fujimori, La Republica* (Lima, 1990); see also Sally Bowen, *The Fujimori File* (Lima: Peru Monitor, 2000).

١٦ - انظر *Guatemala's First Post-Peace Elections: Power Changing Hands?,* IRELA Briefing (Madrid: Institute for European-Latin American Relations, November 1999).

١٧- انظر Oxford Analytica Latin America Daily Brief, January 28, 2000.

١٨- Thomas Carothers, In *the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years* (Berkeley: University of California Press, 1991), ch. 6.

١٩- Brian Atwood, "El Fortalecimiento de la Democracia Mediante la Sociedad Civil," *Prensa Libre* (Guatemala), February 24, 1998.

٢٠- *Report on Assistance for Democracy Development,* Center for Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, 1998, p. 16.

٢١- المصدر السابق.

٢٢- انظر *Proyecto Incidencia, Ejercicio de Validacion y Analisis,* Creative Associates International, USAID/Guatemala, January 1998; Memoria del Seminario-Taller, Incidencia en Politicas Publicas desde la Sociedad Civil, Retos y Perspectivas, Antigua, Guatemala, 1999; and Proyecto Incidencia, Action Plan, Guatemala City, 1999.

٢٣- مقابلة أجراها المؤلف مع أعضاء مشروع المناصرة فى مدينة جواتيمالا، ٢٦ أغسطس ١٩٩٨.

٢٤- مقابلة أجراها المؤلف مع موظفى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ١٥ يوليه ١٩٩٨.

٢٥- مقابلة أجراها المؤلف مع موظفى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وموظفى حركة مانويلا راموس، ليما، ٩ أغسطس ١٩٩٨.

٢٦- مقابلة أجراها المؤلف مع موظفى منظمة أعمال المواطنين، مدينة جواتيمالا، ٢٧ أغسطس ١٩٩٨.

٢٧- مقابلة أجراها المؤلف مع موظفى الرابطة البيروفية للتفاوض والتحكيم والتوفيق، ليما، ١٤ من يوليه ١٩٩٨.

٢٨- Sally Yudelman and Lucy Conger, *The Paving Stones: An Evaluation of Latin American Civic Education Programs* (Washington, D.C.: National Endowment for Democracy, 1997), pp. 27-35.

٢٩- انظر Marcia Bernbaum, "Entretejiendo Lazos de Amistad, Confianza y Compromiso para Construir Democracia y Derechos Humanos En El Peru," unpublished report, October 1998.

٣٠- انظر James A. Gardner, *Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America* (Madison: University of Wisconsin Press, 1980).

٣١- انظر Carothers, *In the Name of Democracy,* ch. 6.

٣٢- مقابلة أجراها المؤلف مع أعضاء مشروع المناصرة فى مدينة جواتيمالا، ٢٧ من أغسطس ١٩٩٨.

٣٣- Author interviews with USAID grant recipients, Guatemala City, August 27, 1998.

٢٤. انظر -Judith Tendler, *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hop
kins University Press, 1997).

٢٥. انظر -Norbert Lechner, "La problematica invocacion de la sociedad civil," *Es
pacios, Revista Centroamericana de Cultura Politica,* no. 4, April-June 1995.

٢٦. انظر Jenny Pearce, "Perspectives in Paralysis: Discourses of Civil Society in
Guatemala," paper presented at the Latin American Studies Association, Chicago, Il-
linois, 1998.

٢٧. مقابلة أجراها المؤلف مع موظفي مؤسسة سورس، مدينة جواتيمالا، ٢٨ من أغسطس ١٩٩٨؛
see also Fundacion Soros-Guatemala, Discussion Paper, June 1998.

١٠

معونة المجتمع المدنى فى بيرو: تأملات من الخبرة

كارلوس باسمبريو

لدى القليل من بلدان أمريكا اللاتينية خبرة طويلة ومتسقة مع الديموقراطية. لقد كانت الولايات المتحدة إحدى العقبات فى طريق الديموقراطية فى المنطقة عندما اتخذت جانب الحكام الدكتاتوريين من أجل تحقيق مصالحها الاقتصادية والأمنية الخاصة. ومع ذلك، منذ انبعاث الديموقراطية فى المنطقة ونهاية الحرب الباردة، تحاول الولايات المتحدة الآن مساعدة بلدان المنطقة على تحقيق الديموقراطية وأن تظل ديموقراطية. وأحد عناصر خط السياسة هذا هو برامج المعونة لبناء الديموقراطية، وهو أمر لا تسعى إليه الولايات المتحدة فحسب، بل تسعى إليه أيضا حكومات ومنظمات جهات مانحة خاصة أخرى.

ومنذ أوائل التسعينيات، تمثل الاتجاه فى المعونة الخارجية إلى الديموقراطية فى مساعدة المنظمات فى المجتمع المدنى، نظرا لأنه ثبت أن العمل مع الحكومات فقط، فى أمريكا اللاتينية وأماكن أخرى، محبط وغير كاف. والعقيدة الكامنة خلف هذه البرامج الحالية هى أن مجتمعا مدنيا قويا يجعل الديموقراطية ممكنة أو يطيقها على الأقل، بينما قد يفضى مجتمع مدنى ضعيف إلى ظهور الاستبداد. وتكمن الصعوبات فى تحديد الأولويات واختيار الشركاء بعناية وتنفيذ المشروعات بطريقة تناسب الأوضاع المحلية. لقد أحدثت الديموقراطية فرقا فى أمريكا اللاتينية، وكان التركيز الجديد على المجتمع المدنى مفيدا بلاشك، إلا أن تغييرات إضافية من الجهات المانحة يمكن أن تدعم الديموقراطية على نحو أفضل.

وقد كتب هذا الفصل من وجهة نظر متلقى مثل هذه المعونة، وبخاصة بيرو. ويلقى ما أنجزته المعونة الخارجية وما لم تنجزه خلال الماضى القريب للبلد، الضوء على فضائل وحدود البرامج التى تساعد المجتمع المدنى على الأمل فى تحقيق الديموقراطية.

خلفية مأساة

طوال معظم القرن العشرين، احتفظت الولايات المتحدة، أقوى جهة فاعلة فى المجال الذى اعتبرته «الساحة الخلفية لدارها»، بعلاقات عمل، أو دعمت بنشاط، كثيرا من الحكام الدكتاتوريين فى أمريكا اللاتينية لأسباب سياسية واقتصادية. وتلاحمت تلك السياسة مع استراتيجية واشنطن خلال الحرب الباردة، عندما رأى المسؤولون الأمريكيون أن معظم الحركات الديموقراطية فى أمريكا اللاتينية تقف فى الجانب الخطأ فى الصراع بين الشرق والغرب واعتبروا الحكام الدكتاتوريين المناهضين للشيوعية حلفاء ضروريين.

وخلال الثمانينيات والتسعينيات فقط، تحسن مناخ سياسة الولايات المتحدة المؤيد لتحقيق مزيد من الديموقراطية. وقامت كل بلدان أمريكا اللاتينية تقريبا بانتخاب حكومات فى الثمانينيات، وأرسى بعضها قاعدة المؤسسات الديموقراطية. ومع نهاية الحرب الباردة فى عام ١٩٩٨، سجل دعم الولايات المتحدة للديموقراطية فى المنطقة، الذى أصبح واضحا بالفعل، زيادة كبيرة.

ولم تكن موجة مساعدة المجتمع المدنى التى بدأت فى التدفق فى التسعينيات، أول محاولة من جهات فاعلة خارجية لمساعدة منظمات المجتمع المدنى على اكتساب نفوذ سياسى أو الترويج للتغيير فى بلادها. والجديد هو أن هذه الاستراتيجية، التى كانت من قبل حكرا على اليساريين والتقدميين، ودائرة محدودة من حكومات الجهات المانحة المتعاطفة مع تلك المجموعات السياسية، أصبحت الآن سياسة رسمية فى واشنطن، وإن حكومات أمريكا اللاتينية تعلن أن هذه البرامج فى مصلحة بلدانها وتتصرف وفق ذلك. وتجد منظمات المجتمع المدنى أنها لم تعد تُعتبر - أو على الأقل بقدر ما كانت فى السابق - أعداء للاستقرار، بل بالأحرى، ولدهشتها، أنها أصبحت مرغوبة سياسيا وضرورية للديموقراطية.

إن لتاريخ بيرو السياسى كثيرا من أوجه التشابه مع تاريخ جيرانها وإن كان يختلف على نحو حاسم عنها، الأمر الذى يجعلها حالة مهمة، وربما موحية، للدراسة. فقد شهدت بيرو، مثل معظم بلدان أمريكا اللاتينية، فترات طويلة من الحكم العسكرى خلال المائة سنة الماضية صاحبتها جهود فى بعض الأحيان لحكم مدنى منتخب. ومثل الغالبية، خبرت انفتاحا سياسيا وبدأت تعيد تشكيل نفسها كديموقراطية فى الثمانينيات، مع مجىء الانفتاح مبكرا عن معظم الآخرين، فى بداية العقد.

وكما هو الحال فى أماكن أخرى فى المنطقة، فإن جذور المؤسسات والممارسات الديموقراطية فى بيرو سطحية؛ وحتى الانتقال إلى الديموقراطية فى عام ١٩٨٠ جاء من خلال وسائل غير ديموقراطية وديموقراطية على حد سواء. ففى السبعينيات، فرضت الحكومة التى سيطر عليها العسكر، وإن كانت تتطلع لليسار، فى تجاهل كامل تقريبا للتفاصيل الديموقراطية، مشروعا طموحا للإصلاح الاجتماعى. وبحلول أواخر العقد، أدى الإصلاح الزراعى والحضرنة وتحسين فرص الحصول على التعليم والمعلومات، والتغييرات الأساسية الأخرى بقطاعات عديدة من المجتمع، إلى الضغط على الحكومة من أجل إقرار الحقوق الأساسية، مما مهد الطريق إلى قيام بيرو أكثر ديموقراطية. كما أسهم رفض المواطنين النظام العسكرى الإصلاحى لفشله فى إدارة الاقتصاد، وكذلك المناخ الدولى المحبذ للديموقراطية، فى سقوط العسكريين وإعادة إقامة حكومة ديموقراطية.

إلا أن فرصة بناء نظام ديموقراطى مستمر انزلق من قبضة البيروفيين. وتصادفت عودة الديموقراطية مع صعود أكثر الحركات الثورية تعصبا، منظمة الدرب المضىء، وهى مجموعة ماوية بدأت «الحرب الشعبية» ضد الدولة فى الثمانينيات فى المناطق النائية شديدة الفقر فى الهضاب المرتفعة. وبين عام ١٩٨٨ وعام ١٩٩٢، تضافر انتشار العنف من جانب المتمردين والقوات الحكومية على حد سواء مع تدهور الاقتصاد وسوء الإدارة السياسية ليؤديا إلى تدهور عملية الانتقال إلى الديموقراطية.

واتضح أن التاريخ يحمل ثقلا أكبر من الإصلاحات السياسية الأخيرة. فسرعان ما أصبحت منظمة الدرب المضىء التى غذاها غضب سكان بيرو بشأن الفقر المدقع والتهميش الاجتماعى، وكذلك الأخطاء التى ارتكبتها الحكومة فى حملتها لقمع التمرد، أكثر المشكلات إلحاحا فى بيرو. وبرزت التقاليد الطويلة للقمع والاقصاء وانعدام الثقة إلى المقدمة مرة ثانية؛ فقد اعتبرت الحكومة والقوات المسلحة المزارعين فى المناطق المتأثرة وفيما بعد مناطق بكاملها أعداء محتملين وعاملتهم بناء على ذلك. وكان لسكب البنزين على نار صغيرة نتائجه المتوقعة. فقد انتشر العنف فى جميع أنحاء البلاد ومعه «الحرب القذرة» للدولة، التى خلقت أزمة لحقوق الإنسان لم تر بيرو مثلها من قبل فى ظل الحكومات العسكرية.

وكما لو أن العنف لم يكن كافيا، انهار الاقتصاد فى أواخر الثمانينيات وتدهور الناتج القومى الإجمالى بنسبة ٥٠ فى المائة خلال سنوات قليلة وارتفع التضخم المالى لحد لا يمكن السيطرة عليه. وتحول الناخبون إلى ألبيرتو فوجيمورى فى عام ١٩٩٠ فى الانتخابات الرئاسية. وجاء الانقلاب الذاتى للرئيس بعد عامين. فقد زعم فوجيمورى أن

تعليق الديموقراطية يمكنه من هزيمة المشكلات الاقتصادية وحركة الدرب المضيء - وهو ما فعله، بالرغم من أنه أساسا كان لأسباب أخرى غير التدابير القمعية التى استنها.

ومن ثم، فإن بيرو هو البلد الأمريكى اللاتينى الوحيد الذى سار للخلف بصورة بارزة من حيث الديموقراطية فى التسعينيات وفعل ذلك بدعم صريح من معظم أهل بيرو. وتمت استعادة بعض الأحكام الديموقراطية منذ الانقلاب الذاتى، بسبب الضغط من المجتمع الدولى أساسا، ولكن البلد مازال يخضع لنظام قمعى عموما.

ولدى بيرو بعض خصائص الحياة الديموقراطية - مثلا، انتخابات دورية وقليل من حرية الصحافة - ولكن لم يعد هناك فصل حقيقى بين السلطات، وهو أحد العناصر الحيوية للديموقراطية. فأولا، تعرضت السلطة القضائية للخطر. إذ يجرى تعيين القضاة مؤقتا ويخضعون للسلطة التنفيذية؛ ويقوم العسكريون بدور كبير فى القضايا المرفوعة فى المحاكم ضد المدنيين؛ وأقال الرئيس الأعضاء المستقلين فى المحكمة الدستورية؛ وتم إلغاء مسئوليات مجلس القضاء. وبالنسبة للكونجرس، استولت السلطة التنفيذية على بعض سلطاته الرئيسية وتسيطر عليه الآن. وأخيرا، تخضع السلطات الانتخابية لأهواء الرئيس ولم تعد تحظى بشرعية واسعة بين السكان. أما الأحزاب السياسية القوية والمتنوعة، التى لم تكن قط العماد الأكبر للمجتمع فى بيرو، فقد اختفت[1] تقريبا، والمجموعات الاجتماعية ضعيفة بشكل عام. وفضلا عن ذلك، تسمح الحكومة للقوات المسلحة بالمشاركة علنا فى السياسة، وتناور من أجل البقاء مدة فى السلطة أطول مما يسمح به القانون. لقد وصلت معظم بلدان أمريكا اللاتينية إلى نقطة فى الديموقراطية تدور فيها المناقشة حول كيفية دعم المؤسسات الضعيفة وجعل الديموقراطية أسهل منالا وخلق آليات لضمان خضوع المسؤولين للمساءلة. ففى بيرو، تعتبر مشكلات الديموقراطية أساسية بدرجة أكبر من غيرها.

تحالف غير عادى

قبل دراسة دعم الولايات المتحدة المجتمع المدنى فى بيرو فى التسعينيات، من المهم إيجاز سياق السياسة العريضة التى تشكل هذه المعونة جزءا منها. إن ما يستحق الذكر بدرجة كبيرة - فى ضوء تاريخ دور الولايات المتحدة فى المنطقة - هو أن حكومة الولايات المتحدة طفقت تمارس، من خلال برامجها للمعونة وموقفها الدبلوماسى، ضغطا من أجل فرض الديموقراطية على نظام قام بتحطيم الحركة الثورية الشيوعية ونفذ تدابير للإصلاح الاقتصادى تتفق بالكامل تقريبا مع «توافق آراء واشنطن» الذى يفضله صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وحكومة الولايات المتحدة.

وبدأت حكومة فوجيمورى المنتخبة مؤخرا، فى محاولة لإعادة البناء بعد انهيار الاقتصاد، فى تنفيذ خطة صارمة للتصحيح الاقتصادى، محاولة إعادة إدماج بيرو فى الاقتصاد العالمى. وبعد سنوات من عدم تسديد الديون وعقوبات دولية عديدة، كانت بيرو فى أشد الحاجة إلى شهادات بحسن السلوك لتجدد إمكان حصولها على الائتمان وجعلها جذابة للاستثمار الأجنبى. ودعمت حكومة الولايات المتحدة السياسة الاقتصادية لفوجيمورى بمعونة اقتصادية وبنفوذها فى المنظمات المالية الدولية. فى نفس الوقت الذى كان يجرى فيه هذا، أدى انتشار العنف المدنى الذى كان يبدو أنه لا يمكن وقفه فى بيرو إلى إضفاء الشرعية، فى أعين معظم السكان، على التدابير التعسفية، وفى النهاية لجأت الحكومة إلى القمع العلنى.

وبالرغم من المواقف الأمريكية المساندة للجبهة الاقتصادية، أصبحت حكومة الولايات المتحدة، غالبا بسبب اتفاقها بحكم الأمر الواقع مع مجموعات حقوق الإنسان والقوى المؤيدة للديموقراطية وما تبقى من وسائل إعلام بيرو المستقلة، القيد الرئيسى على تصلب النظام فى بيرو. وبين عام ١٩٩١ وعام ١٩٩٤، وضعت واشنطن قضايا الديموقراطية وحقوق الإنسان فى صدارة العلاقات مع بيرو. وربطت معونة الولايات المتحدة بحماية حقوق الإنسان وتنفيذ سياسات ديموقراطية. وجعلت جهود إعادة دمج بيرو فى الاقتصاد العالمى تتوقف على تحسين سجل بيرو لحقوق الإنسان. وبعد دراسة المعلومات التى قدمها مجتمع حقوق الإنسان فى بيرو، وضعت وزارة الخارجية قائمة بحالات حقوق الإنسان التى أصرت على حلها من أجل استمرار التعاون مع بيرو. وراوغت حكومة بيرو بشأن هذه الحالات ونادرا ما استجابت لمطالب محددة للولايات المتحدة. واضطرها فشلها فى التصرف إلى الدخول فى التزامات مالية جديدة ومواجهة مشروطية أكبر للمعونة.

وأصبح موقف واشنطن أكثر وضوحا بعد الانقلاب الذاتى فى عام ١٩٩٢. وإذا كان فوجيمورى قد هزم فى محاولة الحصول على السلطة المطلقة، فإن ما أوقفه لم يكن ضعفا فى نظامه ولكن الضغوط الخارجية. ذلك أنه لم يفهم قوة الدعم الدولى الجديد للديموقراطية، الذى تصدرته الولايات المتحدة وأيدته بلدان كثيرة فى أمريكا اللاتينية وأوروبا الغربية. وتميز باقى العقد فى بيرو بالنزاع بين القوى المؤيدة للديموقراطية التى تدعمها بقوة الولايات المتحدة والحركة الفوجيمورية، وهى تحالف سياسى بين فوجيمورى والعسكريين ومؤيدى النظام الرئيسيين الآخرين حاول الحفاظ على جوهر مشروع الانقلاب. وخلال هذه السنوات، أوقفت واشنطن المعونة العسكرية وفرضت مشروطية إضافية على مشروعات المساعدة الأخرى وأرسلت تشكيلة بعثات من المراقبين إلى بيرو. وأعلن السفراء المتتالون إلى بيرو علنا ومرارا عن آرائهم بشأن الديموقراطية فى بيرو

ومنظمات حقوق الإنسان وجذبوا الانتباه إلى كثير من حالات انتهاك حقوق الإنسان. وخلال هذه الفترة، كان نهج الرئيس فوجيموري هو ما يمكن تسميته إضفاء طابع مؤسسي كرها ـ فقد استنكف بوضوح فكرة الديموقراطية المؤسسية على أساس أنها لا تتسم بالكفاءة ولكنها مطلوبة لأغراض العلاقات العامة لإعطاء الانطباع بأنه يعتنى بمثل هذه الأشياء.

وجميع تناقضاتها

لم تخل القيمة التى أضفتها الولايات المتحدة على الديموقراطية فى علاقتها ببيرو منذ أواخر الثمانينيات من تناقضات وتقلبات. فابتداءً، ليست حكومة فوجيموري دكتاتورية لا يدعمها إلا أصدقاء فاسدون واعتبرتها الجماهير غير شرعية كلية. على العكس من ذلك، كانت ناجحة فى مجالات عديدة وحظيت بدعم قوى من مجتمع دوائر الأعمال وقطاعات مهمة من المواطنين. وكان للضغط الأجنبى من أجل الديموقراطية، ولا يزال، له حدود واضحة. فما مدى القسوة التى تستطيعها الولايات المتحدة فى نقد فوجيموري وإلى أى مدى يمكنها أن تعتمد على حكومته دون قطع الروابط التى تسمح لها باستدامة تأثيرها فى مجال الإصلاح الديموقراطى، وربما ما هو أكثر أهمية بالنسبة لواشنطن، فى المجالات الأخرى لمصالح الولايات المتحدة؟

وبالإضافة إلى ذلك، نشأت التناقضات من حقيقة أن للوكالات المنخرطة فى صياغة وتنفيذ سياسة الولايات المتحدة تجاه بيرو ـ بما فى ذلك وزارة الخارجية والبنتاجون ووكالة المخابرات المركزية وإدارة مكافحة المخدرات ـ مصالح مختلفة فى بيرو وتصورات مختلفة لقيمة فوجيموري. وبينما يستحق تركيز وزارة الخارجية على الديموقراطية ـ ومؤخرا، الكونجرس، بمجلس النواب والشيوخ على حد سواء ـ الإشادة، تتنازع وكالات ومصالح أخرى فى الولايات المتحدة مع السياسة الرسمية لتشجيع الديموقراطية. كما أن للمنظمات المالية الدولية أيضا آراؤها بشأن الحالة فى بيرو.

منذ إعادة انتخاب فوجيموري فى عام ١٩٩٥، تغيرت سياسة الولايات المتحدة. وبالرغم من عدم اختفاء مسألة التنظيم والإدارة الديموقراطيين من جدول الأعمال الثنائى، إلا أنها خفتت. فقد بدأت الفترة الثانية لحكم فوجيموري بظهور الشرعية والالتزام، مما يبدو معه أنه قد وضع نهاية لفترة استثنائية بدأت فى عام ١٩٩٢. بيد أن الأكثر أهمية، تمثل فى متطلبات استراتيجية مكافحة المخدرات. ذلك أن بيرو، مع بوليفيا وكولومبيا وحديثا المكسيك، بلد رئيسى فى تدفق المخدرات إلى الولايات المتحدة. وعندما واجهت جهود مكافحة المخدرات، أولا فى كولومبيا وإلى حد ما فى المكسيك، صعوبات، كان يتعين طمأنة

الناخبين الذين شعروا بالقلق من الاستخدام غير المشروع للمخدرات فى أمريكا. وأدى هذا بالولايات المتحدة إلى إلقاء الضوء على نجاحات بيرو فى الحرب على المخدرات، بما فى ذلك تقليل المساحة المخصصة لزراعة الكوكا وإبادة محصولات المخدرات من الجو والقبض على تجار مخدرات مهمين عديدين. إلا أنه زادت صعوبة التوفيق بين حماس واشنطن لسياسة بيرو فى مكافحة المخدرات وبين رغبة الولايات المتحدة فى تشجيع الديموقراطية، نظرا لأن فلاديمير مونتيسينوس، الأكثر تعرضا للنقد فى حكومة فوجيمورى وهو رجل اتهم بارتكاب أعمال إجرامية وعدم احترام لمبادئ حقوق الإنسان، كان يرأس جهاز مكافحة المخدرات.

تطوير المعونة

هذا هو السياق السياسى لبرامج أمريكا لنشر الديموقراطية فى بيرو الذى تم تمويله من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. كانت مشروعات الوكالة بعيدة عن أن تكون هى البرامج الوحيدة التى يشرف عليها الخارج والعاملة فى البلد بقصد تشجيع الديموقراطية، ولكنها كانت الأكثر أهمية هنا فى ضوء ما يركز عليه هذا الكتاب. وبشكل عام ركزت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية حتى انقلاب عام ١٩٩٢ معونتها من أجل الديموقراطية على دعم مؤسسات الدولة، بدلا من المجتمع المدنى، ساعية إلى جعلها أكثر كفاءة وديموقراطية[٢]. وحظى تحديث الكونجرس فى بيرو بالأولوية؛ واستهدفت برامج أخرى كثيرة وزارة العدل وفرعها القضائى. وبصفة عامة، كانت الأحوال غير ملائمة للإصلاح المؤسسى، نتيجة افتقار الجدية فى هذا الإصلاح من جانب الحكومة. فمثلا، حضت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على تصميم وإنشاء سجل وطنى للمعتقلين. إذ تقع انتهاكات ومشكلات كبيرة مع المعتقلين فى بداية الاعتقال، وكانت الفكرة أن وجود معلومات عن أماكن المعتقلين يردع ارتكاب مزيد من الانتهاكات. ولكن الوكالة استغرقت وقتا طويلا لاقناع الحكومة بإنشاء السجل، ثم افتقرت السلطات إلى الإرادة لفرض تسجيل المعتقلين، ولهذا لم يصبح أداة مفيدة.

وبعد الانقلاب الذاتى، حولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الجزء الأكبر من العمل الذى تقوم به من أجل الديموقراطية من مؤسسات الدولة إلى دعم المجتمع المدنى على أمل دعم الإصلاح من أسفل. وبالرغم من أن ذلك التحول يتمشى مع تزايد الاهتمام الواسع بعمل المجتمع المدنى داخل الوكالة فى تلك السنوات، فقد عجل به تدهور المناخ السياسى. وفى أواخر التسعينيات، تخلت الوكالة تقريبا عن تعاونها مع الدولة بشأن برامج الديموقراطية، مع استثناء مهم لدعم الدفاع عن الجماهير، ذلك هو مكتب المظالم الوطنى.

وكان التغيير جريئا بالنسبة للوكالة، لأنها اختارت العمل مع جهات فاعلة بشأن قضايا تعارض مباشرة نظام فوجيموري وسياساته.

كانت الوكالة قد أقامت اتصالات، تطورت إلى برامج مهيكلة لدعم الديموقراطية، مع منظمات راسخة المكانة في المجتمع المدني في بيرو. ومن بين أهم البرامج الجديدة، برامج عديدة منها تتصدى لمناصرة حقوق الإنسان والإبلاغ؛ وشجعت برامج أخرى مشاركة المواطنين في الحياة العامة، ولا سيما على مستوى البلديات، بما في ذلك المشاركة في الانتخابات؛ وظلت منظمات أخرى تدعم مجموعات تشجع حقوق النساء واشتراكهن في السياسة.

ما المجتمع المدني؟

إن فكرة أن المساعدة الفعالة للديموقراطية تتطلب إشراك قوى فاعلة من المجتمع المدني هي فكرة مهمة جدا في رأيي. ولكن اتخاذ الخطوة التالية ـ تحديد ما يشكل المجتمع المدني في بلد معين ووقت معين، وأي قوى فاعلة هي أكثر أهمية، ومن هؤلاء الذين يتعين دعمهم ـ مسألة ليست سهلة. وكما ناقشنا في مقدمة هذا الكتاب، تثير هذه القرارات مسائل تتسم بالتحدي حول إمكان الفصل بين المجتمع المدني والمجال السياسي والسوق وكذلك وظائف دعم الديموقراطية التي تؤديها قطاعات مختلفة من المجتمع المدني. وأسعى هنا إلى المساهمة في النقاش من خلال تحديد قطاعات المجتمع المدني التي قد تكون مهمة بالنسبة لدعم الديموقراطية في بيرو والكيفية التي تستطيع بها القوى الفاعلة الخارجية إجراء خيارات بناءة بشأن من تدعمهم.

في بيرو، على خلاف الوضع في شيلي خلال مرحلة انتقالها إلى الديموقراطية، لا يمكن القول بأن مجتمعا مدنيا حيويا يمكنه العمل كثقل موازن لنظام استبدادي. وتوجد في الواقع قلة من الجماعات في بيرو يمكن أن تقدم لها الجهات المانحة معونة الديموقراطية بشكل معقول.

دعونا نبدأ بالأحزاب السياسية والمدى الذي يمكن أن تولده تلك الأحزاب من منظمات المجتمع المدني. وبغض النظر عن الصعوبات الموروثة في مساعدة حركة سياسية معينة[٣]، فإن الضعف الشديد للأحزاب في بيرو يجعل استفادتها من معونة الديموقراطية ضعيفة. ويعتبر الكثيرون من المراقبين في بيرو وفي الخارج أن الأحزاب جزء من المشكلة أكثر منها جزء من الحل.

إن الأحزاب في بيرو ضعيفة جزئيا بسبب أنها كانت كذلك دائما وجزئيا بسبب أحداث

أقرب عهدا. لقد بدأت أحزاب كثيرة كأداة شخصية للكوديللو، وهو الصيغة الأمريكية اللاتينية للرجل القوى ولم تتطور مطلقا تنظيميا. وقد حكم أهم حزب سياسى فى تاريخ بيرو، التحالف الأمريكى الشعبى الثورى، بين عام ١٩٨٥ وعام ١٩٩٠ تحت قيادة ألآن جارسيا وحقق نتائج تعد كوارث، مدمرا عقودا من رأس المال السياسى. ويعتقد معظم الناس فى بيرو أن الأحزاب السياسية تتحمل اللوم على ما حدث لبلدهم، وهم على صواب نوعا ما. فهم يكرهون الأحزاب ويفضلون المرشحين الذين يطرحون أنفسهم كمستقلين، كما اتضح بصورة درامية بالطبع فى انتخاب فوجيمورى (كشخص من خارج الحلبة السياسية) فى عام ١٩٩٠. وفيما وراء ذلك، يبدو أن زوال الثقة بالأحزاب السياسية والسياسة عامة فى السنوات الأخيرة أصبحت اتجاها عاما إلى حد كبير.

كان فى استطاعة الجهات المانحة تقديم دعم إلى الديموقراطية فى بيرو من خلال قادة دوائر الأعمال وروابطهم. فهؤلاء قوى فاعلة لها أهمية كبيرة فى الحياة السياسية فى البلد، ولهم تأثير حقيقى على جدول الأعمال الوطنى. ومع ذلك، فإنها تاريخيا لم تعتبر أن الديموقراطية أساسية بالنسبة إلى التنمية. وبدلا من ذلك، اعتمد قبولها أو رفضها على نظام ما، على تقييم قدرته على دعم النشاط الاقتصادى والفرص الاقتصادية.

والإمكانية الثالثة هى دعم ما أصبح يسمى فى أمريكا اللاتينية «بالمنظمات الجماهيرية» ـ الجمعيات التى نمت من خلال كفاح المحرومين الأقل حظا من أجل العدل الاجتماعى. وهذه تشمل فى بيرو وبلدان أخرى، النقابات ومنظمات المزارعين وجمعيات المجتمعات المحلية مختلفة الأنواع والمنظمات التى تحركها هوية محددة تسببت فى الحرمان أو الإقصاء (مثل منظمات النساء والمجموعات القائمة على العرق).

وبينما لم تكن لدى بيرو تقاليد من الأحزاب السياسية القوية، فقد كانت نموذجا أمريكيا لاتينيا للمنظمات الجماهيرية القوية، على الأقل من منتصف السبعينيات إلى بداية الثمانينيات. بيد أن الديموقراطية لم تكن أبدا قضية سياسية بالنسبة لهذه المنظمات. ومع تأثرها بالأيديولوجية اليسارية فى المحل الأول، اعتبرت أن الديموقراطية هيكلا أجوف وسعت أساسا إلى التصدى للأشغال الاقتصادية والاجتماعية. وبالرغم من ذلك، قامت بدور مهم، بل حاسم، فى تحديد وتيرة ونوعية انتقال بيرو إلى الديموقراطية فى نهاية السبعينيات من خلال الزخم الإصلاحى والقدرة على حشد المواطنين.

وأدى التدهور الاقتصادى وكل عقابيله الاجتماعية مقترنا بالأثر المدمر للصراع العنيف بين حركة الدرب المضىء والدولة، إلى تقويض كثير من المنظمات الشعبية مع تقويض الديموقراطية فى بيرو. ورأت النقابات، التى كانت من قبل روح الحركة الشعبية، قوتها السياسية والاجتماعية تتحطم. ولإعطاء فكرة عن ضخامة التغيير، فإنه، إذا كانت

الإضرابات هى سلاح النقابات الأشد ترويعا فى نهاية السبعينيات، فإنه بعد مرور عشر سنوات كان أصحاب الأعمال يشجعونها على الإضراب، فقد جعل تدهور الأسواق أصحاب الأعمال يتلهفون على أن يتاح لهم شهر دون دفع مرتبات كما يحصلون بذلك على عذر جيد للتخلص من العمال. وساعد تسلل حركة الدرب المضىء إلى بعض النقابات، وإن لم يكن على نطاق كبير، على إضعاف النقابات ونزع الثقة بها.

وفى المدن، حيث انتعشت شبكات المنظمات الشعبية، كان للأزمة الاقتصادية وتطبيق سياسات السوق الحرة بصورة فظة ثمنها. ففى الأحياء الفقيرة حيث يسود الفقر واليأس، فسر الكثيرون من سكانها إصلاح السوق على أنه: «ليس بإمكان كل فرد أن يحيا، ومن ثم فعليك أن تشق طريقك بنفسك بأى وسيلة من الوسائل، الشرعية أو غير الشرعية، الأخلاقية وغير الأخلاقية، وليذهب الجميع إلى الجحيم». واندفعت حركة الدرب المضىء إلى المسرح وسعت إلى السيطرة على ما تبقى من المنظمات الشعبية عن طريق الإرهاب. ففى المناطق الريفية، هرب المزارعون نتيجة انتشار القتال، ومن بقوا لم يتمكنوا من استخدام منظماتهم التقليدية لمقاومة العنف.

لم تكن جميع الأخبار فى تلك السنوات سيئة. فقد تمكنت منظمات كثيرة من البقاء وأنجزت أشياء مهمة لجماهيرها. وظهرت منظمات جديدة حبلى بالإمكانات من رماد الاقتصاد والعنف المدنى مملوءة بالقدرات. وكان من بينها آلاف من منظمات الاعتماد على النفس التى تألفت وقادتها النساء. وشكل مئات الآلاف من المزارعين مجموعات الاعتماد على النفس لقتال حركة الدرب المضىء. وبالرغم من أن منظمات شعبية مثل هذه تنطوى على مخاطر كبيرة من حيث التنمية الديموقراطية (نظرا لغلبة طابعها العسكرى)، فقد وفرت بالنسبة للمانحين، إمكانات مثيرة للاهتمام لتطوير المواطنة فى المناطق الريفية.

لقد فقدت المنظمات الشعبية حاليا تأثيرها على تشكيل المجتمع والسياسة فى بيرو. واحتفظ الكثير منها بوجود محلى قوى، ولكنها هشة لأقصى حد من الناحية المؤسسية وقفز عدد قليل منها إلى ساحة أكبر. ولم تتمكن الجمعيات التى نمت من خلال هذه المنظمات الشعبية وتضمنت بعدا سياسيا فى أنشطتها من تحويل أنفسها إلى مؤسسات فعالة ولم تتوافر لها عادة موارد لحشد الدعم على الصعيد الوطنى(٤).

ومن ثم: مع من ينبغى على الجهات المانحة أن تعمل؟

فى التطبيق، عندما يحدد من يقدمون المساعدة إلى الديموقراطية أولوياتهم ويحددون المستفيدين المحتملين، فإنهم لم يعودوا يواجهون العالم الواسع للمجتمع المدنى ولكن

مقطعا مستعرضا ضيقا من القوى الفاعلة. وبشكل عام، فإن ما يتعاملون معهم هى منظمات للمناصرة غير الحكومية ـ جماعات حقوق الإنسان وجمعيات دعم الديموقراطية وجماعات تؤيد المشاركة فى الانتخابات ومنظمات حقوق المرأة وجماعات محاربة التمييز وما إلى ذلك. وهنا توجد قوى فاعلة لها إمكانات كبيرة، ومع ذلك فإن لها حدودا لا لبس فيها.

هناك فروق كثيرة فيما بين منظمات المناصرة غير الحكومية، ولكن هناك سمات مشتركة عديدة:

- لها جدول أعمال مؤيد للديموقراطية يشمل التركيز على كل من تشجيع انتخابات حرة وعادلة والتأثير على صنع السياسة.
- شاغلها بالديموقراطية لا تجرى صياغته دائما بصورة واضحة وحصرية ككل ولكنه بدلا من ذلك غالبا ما يرتبط بجهودها فى المجالات التى تؤثر على تشجيع الديموقراطية (مثلا، حقوق الإنسان وحقوق المرأة وحقوق الشباب والأقليات العرقية).
- لا تمثل آخرين بصورة مباشرة. فهى مجموعات من الأشخاص اختارت العمل من أجل قضية محددة ولكن لا تتكلم بالضرورة نيابة عن الضحايا الذين تأمل مساعدتهم أو عن أى شخص آخر قد يستفيد ـ ومع ذلك، لا يعنى هذا عدم وجود علاقات مع هؤلاء المستفيدين المحتملين أو أنها لا تستطيع حشد شبكات كبيرة من المتطوعين.
- تقدم مقترحات بشأن قضايا السياسة الوطنية ولها القدرة على الضغط من أجلها. ويأتى تأثيرها على الحياة العامة من قدرتها على الوصول إلى قطاعات محددة من السكان مباشرة، ووصولها إلى وسائل الإعلام ومصداقيتها بين المراسلين ومهارتها فى الإعراب عن أفكارها ومقترحاتها.
- لا تنتسب رسميا إلى أحزاب سياسية ولا تحتفظ عادة بروابط تعاونية، سواء على المستوى المحلى أو الوطنى، مع المنتسبين. ويصدق هذا بشكل خاص فى بيرو حيث تمارس الأحزاب السياسية القليل من القيادة السياسية أو الأخلاقية وهى أحزاب عرقلت فى بعض الأحيان وضع تصورات أكثر تكاملا لوضع حلول لمشكلات البلد.
- وأخيرا، هى منظمات ذات هياكل ظلت قائمة فترة من الوقت وأصبح لها سجل يمكن تتبعه. وهى تتألف عادة من مهنيين من الطبقة الوسطى لهم خلفية فى الالتزام

الاجتماعي؛ ويأتي الكثير من أعضائها من انخراطهم في أيديولوجية يسارية أو أعمال التبشير للكنائس المسيحية. ويعتبر الجمهور هذه المنظمات، سواء أعضاءها من الأفراد، أو هي باعتبارها مؤسسات، شرعية. فلها أسس مؤسسية صلبة نسبيا ومدراء وموظفون من ذوي الخبرة وممارسات محاسبية حديثة وبنية أساسية تسمح لها بإدارة المطالبات متزايدة التعقيد للمشروعات الممولة.

مفترق طرق غير متوقع

دعونا الآن نتتبع تطور هذه القوى الفاعلة في المجتمع المدني في بيرو وكان يسهل بالفعل على الجهات المانحة المهتمة بتشجيع المجتمع المدني العثور عليها. فقد بدأت المساعدة الدولية المقدمة من خلال منظمات المجتمع المدني - غالبا المنظمات غير الحكومية - قبل عقود من الموجة الحديثة لهذه المعونة. وكانت الجهات المانحة أساسا منظمات خاصة في أوروبا وأمريكا الشمالية. وبالرغم من أن المشروعات المدعمة كانت عادة أصغر من التي تكفلها الحكومات، فغالبا ما كان مجموع الاستثمار كبيرا.

حقا، يذهب الجزء الأكبر من هذه المساعدة إلى برامج الإغاثة من الفقر والتنمية (رغم أنه ينبغي قول نفس الشيء عن المعونة من الحكومات). وفي كلتا الحالتين، سعت المنظمات الكفيلة، وربما لم يتم ذلك بنجاح دائما، لربط التركيز على الاحتياجات الأساسية بجهود دعم الوعي المدني وبناء قدرات المستفيدين - بناء الديموقراطية، بمعنى آخر. وبالإضافة إلى ذلك، تم توجيه جزء صغير وإن ظل كبيرا نسبيا من المعونة طوال سنوات إلى برامج تشجع النساء والشباب واللامركزية والتعليم العام وحقوق الإنسان والدعم المباشر للمنظمات الجماهيرية ومجالات أخرى تثير الاهتمام.

وغالبا ما تؤكد الجهات المانحة العامة والخاصة الآن صراحة على دعم الديموقراطية والمجتمع المدني في المشروعات التي تكفلها. ومع ذلك، فقبل منتصف الثمانينيات، لم تكن تفعل ذلك؛ إذ كان هدفها هو زيادة الوعي حول الحقوق المدنية والمشاركة الاجتماعية السياسية من خلال «التثقيف الجماهيري». وبالرغم من صياغتها بعبارات عامة لأقصى حد كانت بعيدة جدا عن المقترحات اليسارية[٥]، فقد استلزم التمكين للمواطنين الذي دعت إليه هذه المشروعات إلى نوع من التغيير الثوري الذي يجمع البعد السياسي للديموقراطية بالبعد الاجتماعي.

وخلال الثمانينيات، وجزئيا بسبب تطور الأفكار السياسية في العالم أجمع، بدأ تغيير عميق في الظهور داخل المجتمع المدني في بيرو. وعجلت به فظائع تكتيكات حركة الدرب المضيء والتدابير القاسية لقمع التمرد التي استخدمتها حكومة بيرو لمحاربته. وبالرغم من

أن منظمات المجتمع المدنى لم تتخل عن موضوع الإقصاء الاجتماعى كموضوع للمناقشة أو كدافع للنشاط، فقد أشادت بإضفاء طابع الديموقراطية على السياسة وشجعت ذلك. والأهم من ذلك، أنها اعتبرت الديموقراطية السياسية شرطا أساسيا لتحقيق تقدم مهم على الجبهتين السياسية والاجتماعية. والمفارقة، أنه خلال نفس الفترة، أصبح الكثير من أعضاء الأحزاب السياسية التى دعمت الديموقراطية تقليديا مقتنعين بالحاجة إلى استبدال الاستقرار والأمن بالديموقراطية.

ومنذ أن اجتاحت نهاية الحرب الباردة معظم الشكوك الأيديولوجية التى كانت تفاقم الفروق السياسية بين بعض الجهات المانحة ومجموعات المجتمع المدنى فى بيرو، وضعف القوى الفاعلة الأخرى فى بيرو، اتجهت مساعدة الديموقراطية فى التسعينيات إلى الذهاب إلى مجموعات تعمل فعلا فى برامج تتعلق بالديموقراطية. ومن ثم، تم ملء الثغرة بين القطاع التقدمى التقليدى ومشجعى الديموقراطية الغربيين، وهو شىء لم يكن يمكن التفكير فيه حتى وقت قريب فى أمريكا اللاتينية.

تقدم واضح فى مرحلة انتقال راكد

تتمثل إحدى الطرق لقياس نجاح الجهود التعاونية لدعم الديموقراطية فى بيرو فى دراسة إلى أى مدى أصبح البلد ديموقراطيا اليوم؟ إن بيرو مثال صارخ لمرحلة انتقال راكد فى أمريكا اللاتينية، أو ربما بدقة أكثر، مرحلة مناهضة للانتقال. وعلى أى حال، فكثير من مشكلات الدعم الديموقراطى تتجاوز كثيرا نطاق المنظمات غير الحكومية. وحتى فى حالة مثلما يجرى محاولته فى بيرو، يمكن أن تشير المنظمات غير الحكومية القائمة هناك إلى العديد من النتائج المهمة والملموسة لعملها.

إن التغيير الديموقراطى له أسباب عديدة ومترابطة، يعمل الكثير منها ببطء، وبالتالى فإن نسبة الفضل فى الإصلاح لا يمكن تحديدها بدقة. إذ لا يمكن فصل نتائج مشروعات المعونة تماما عن نتائج أدوات السياسة الأجنبية الأخرى التى تستخدمها البلدان المانحة. ولا يمكن للمرء افتراض أن النتائج هى نتاج أعمال حديثة. إذ ينبغى إدراج المكاسب التى تحققت من سنوات كثيرة من جهود المجتمع المدنى. وسأقوم بمناقشة موجزة لستة مجالات للتغييرات الايجابية فى بيرو قامت فيها المساعدة بدور مهم، ما لم يكن حصريا.

الحفاظ على مساحة من أجل الديموقراطية

أولا، وعلى نحو حاسم، ساعدت مجموعات المجتمع المدنى التى دعمتها المعونة الدولية على الحفاظ على الكثير من الحريات الأساسية بعد انقلاب عام ١٩٩٢. وتشمل هذه الحق فى

الاختلاف مع سياسات وأعمال النظام وتقديم آراء معارضة وحرية تكوين الجمعيات والمنظمات. ويجرى انتهاك حقوق الإنسان، البعيدة عن أن تكون كاملة فى بيرو، بشكل أقل تكرارا وقسوة عما كان يحدث فى أوائل التسعينيات. ولا يمكن تفسير الحماية التى تقدمها مؤسسات الحكومة (مع الاستثناء الأخير لمكتب المظالم) ولا من خلال جهود المعارضة السياسية، التى لم تبلغ شأوا كبيرا. إن الأكسوجين السياسى الذى يحافظ على أمل الديموقراطية حيا هو ناتج عمل تشكيلة من جماعات ومنظمات مختلفة من وسائل الإعلام من المجتمع المدنى، إلى جانب مساعدة من المجتمع الدولى.

إن حركة حقوق الإنسان فى بيرو هى حالة برهان على ذلك. فلها منظمات تقريبا فى كل ركن من أركان البلاد، تعمل من أجل قضية عامة، وتنسق سياساتها وبياناتها العامة. وفى اللحظات الحاسمة يتطلع المجتمع الدولى إلى هذه الحركة لكى لا تواصل الحكومة سوء السلوك، وثبت أن تأثيرها حاسم. وبعد الانقلاب، وضعت واشنطن شرطا غير قابل للنقاش لاستئناف المعونة المالية هو إجراء حكومة بيرو «حوارا منتظما مع مجتمع حقوق الإنسان». ولعدة شهور، جلس وزراء وأعضاء فى مراكز عليا فى أقل الحكومات انفتاحا وأكثرها تعسفا فى التاريخ الحديث لبيرو، ضد إرادتهم، مع ممثلى حقوق الإنسان «وتحاوروا». وإذا لم تكن هذه الاجتماعات قد حققت شيئا جوهريا، فإنها رغم ذلك أوضحت ما كان متوقعا من السلطات وماذا يحدث إذا أصر النظام على ممارسات سيئة لحقوق الإنسان.

حل مشكلات المواطنين

مثل المساعدة المقدمة من مصادر غير حكومية، تحدت مبادرات تشجيع الديموقراطية التى مولتها الولايات المتحدة ووكالات حكومية أوروبية سلطات بيرو وسياستها. فقد ركزت على موضوعات خلافية تراوحت ما بين الأشخاص النازحين إلى إعادة بناء المؤسسات فى المناطق التى خضعت فى السابق إلى قانون الطوارئ. وسألقى الضوء هنا على مشكلة من هذه المشكلات التى تصدت لها ـ الأبرياء الذين اتهموا بممارسة الإرهاب.

منذ سنوات قليلة مضت، ألقى بالآلاف من الأشخاص فى السجون على أساس اتهامات بالإرهاب ليس لها أساس من الصحة، وقد تجاهل المواطنون العاديون محنتهم هذه أو اعتبروا أن هذا شىء لا يمكن تجنبه كثمن للسلم. وقامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدور مهم بصورة خاصة فى تمويل المنظمات غير الحكومية التى تعمل بشأن هذه القضية وحرصت على بروز صورتها وهى تفعل ذلك. ومن خلال استراتيجيات شملت شن حملة مكثفة للتأثير على الرأى العام، والدفاع القانونى عن آلاف الأشخاص والمطالبة

بإجراء تغييرات فى القانون وإجراء بحوث عن آليات «خارجة على المألوف» لحل القضايا بأحكام قضائية لا استئناف لها ولكنها معيبة بصورة سيئة، حققت هذه المنظمات الكثير. وتم الإفراج عن آلاف من الأبرياء(٦)، وجرى تغيير بعض القوانين والإجراءات التى سمحت بالاعتقالات والأحكام التعسفية. وفضلا عن ذلك، أدرك معظم الناس أن مشكلة الاتهام المزيف تمتد إلى ما وراء الموجودين فى السجون حاليا إلى آلاف من الأشخاص صدرت بحقهم أوامر بالقبض عليهم ويمكن إيداعهم السجن فى النهاية.

وبالإضافة إلى النتائج الملموسة للمساعدة المباشرة المقدمة لآلاف الأشخاص، ساعدت هذه البرامج على تقدم الديموقراطية من خلال الدفع إلى إجراء تغييرات القصد منها «تطبيع» قوانين العقوبات التى صدرت خلال فترة العنف والطوارئ ومن خلال إلقاء الضوء على نتائج انتهاكات إجراءات المحاكمة السليمة وافتقار القضاة إلى الاستقلال.

خلق شبكات اجتماعية

ليست مؤسسات الدولة فحسب هى التى تدهورت فى بيرو، بل إن غالبية منظمات المجتمع المدنى فى حالة تشوش. ولكن فى وسط الفوضى، ساعدت المساعدة الدولية على الترويج لخلق شبكات اجتماعية دينامية لها إمكانات كبيرة.

وفيما يلى مثالان. الأول يشمل مشاركة السكان فى جهود مراقبة انتخابات عام ١٩٩٥، كفلتها منظمة «الشفافية» غير الحكومية. وكانت هذه الجهود أول إشارة على أن الشباب بدأ يهتم بالشؤون العامة. والمثال الثانى هو واحد من أهم شبكات بيرو الناجحة، مجتمع حقوق الإنسان، الذى يضم آلاف «المناصرين» المتفانين فى حماية حقوق الإنسان (بما فى ذلك المنسق الوطنى لحقوق الإنسان ومعهد بيرو للتثقيف فى مجال حقوق الإنسان والسلم).

زيادة مشاركة النساء

ساعد التركيز على مسألة تحقيق المساواة بين الجنسين فى برامج كثيرة للمجتمع المدنى، إلى جانب مشروعات مصممة خصيصا لزيادة مشاركة النساء فى الحياة الاجتماعية والسياسية، على تحقيق تقدم كبير. ويعتبر الدور المتزايد للنساء فى الحياة السياسية حاليا قضية مشروعة للمناقشة والإصلاح. وتحتل النساء فى بيرو، على جانبى دائرة الطيف السياسى، وظائف سياسية مهمة أكثر فأكثر. ولا تقتصر مهامهن على ما يسمى بقضايا المرأة أو الأسرة، ولكن تمتد إلى جميع المجالات التى تهم الأمة. وبالإضافة إلى

ذلك، استحثت جهود المجتمع المدنى إجراءات تشريعية، بما فى ذلك سن قانون استلزم جعل نسبة ٢٥ فى المائة من قوائم المرشحين عن الأحزاب فى الانتخابات والكونجرس من النساء. وتطورت مشاركة النساء فى مناطق من البلد كانت النساء فيها مهمشات بشكل حاد ـ ومازال الأمر كذلك فى جوانب كثيرة. وفضلا عن ذلك، خلقت مشاركة النساء المتزايدة مناخا أكثر ملائمة لفكرة أن التغيير الثقافى مهم لدعم الديموقراطية. والأشخاص العاملون من أجل تقدم النساء هم الأقدر على إخراج سطوة الذكورة وسوء المعاملة المنزلية من المجال الخاص ومساعدة من الآخرين على اعتبارها مصدرا وتعبيرا عن النظام التعسفى.

إضفاء الشرعية على دور المجتمع المدنى

كان التأثير المهم الآخر لمشروعات الديموقراطية هو إضفاء الشرعية على عمل المجتمع المدنى فى الحياة العامة. ويرجع هذا جزئيا إلى جهود الأفراد ومنظمات المجتمع المدنى، التى ساندتها كيانات دولية قوية تحظى بالاحترام، ويرجع جزئيا إلى ضعف القوى الفاعلة الأخرى، ولا سيما المعارضة السياسية. ومع ذلك، فإن الكثير يعتمد على المنظمة المعنية. فقد اشتهر الكثير من منظمات المجتمع المدنى وساد التصور أنها مشروعة على المستوى المحلى؛ وكان لعدد قليل فقط منها وجود على المستوى الوطنى لا جدال فيه.

ويحتاج المواطنون إلى المنظمات غير الحكومية للمساعدة على حل مشكلات محددة. وفى بعض الأوقات تتجاوز الحاجة ما تستطيع أن تقدمه هذه المنظمات، بسبب القيود على دورها ومواردها. كما تعتبر كثير من المنظمات غير الحكومية مصدرا لأفكار فى مجالات تخصصها، وباعتبارها كذلك تستشيرها وسائل الإعلام والحكومة والقوى الفاعلة الأجنبية. وفى حالات كثيرة، تطلب الوكالات الحكومية منها التعاون فى برامج محددة على المستوى المحلى أو فى قطاع معين. وبشكل أعم، كان عمل المنظمات غير الحكومية هو الذى أكد على أهمية مشاركة المجتمعات المحلية فى تصميم مشروعات التنمية وتنفيذها.

وبالرغم من أنه لا يزال يتعين عمل الكثير، يعتقد الآن الكثيرون فى بيرو أنه يمكن المشاركة فى الشؤون العامة وإكمال مقترحات الأحزاب السياسية بينما يجرى العمل على إدراج احتياجات وشغل المواطنين فى جدول الأعمال الوطنى. ويعتقدون أن مشاركتهم لا يجب أن يحكمها بصورة ضيقة منطق السوق ـ بالرغم من أن هذا اعتبار مشروع ـ وينبغى بدلا من ذلك أن تتبع طريقا احترافيا ومستنيرا من الناحية التكنوقراطية يتضمن القيم المدنية للمشاركة الواسعة والتضامن، وهى قيم طالما تم نسيانها فى وقتنا وعصرنا هذا.

تقترب بيرو من لحظة حاسمة. ففى عام ٢٠٠٠ ستجرى انتخابات للرئاسة وللكونجرس ـ وهى الأولى بعد سنوات من العنف والأزمة، والاستبداد والتدهور المؤسسى ـ التى تتسم بالمواجهة. فمن جانب، يوجد نظام يأمل فى مواصلة حكم البلاد، معتمدا على دعم أساسى من أقلية من سكان بيرو ولكنه يعتمد فى المحل الأول على سيطرته الكاملة على أدوات السلطة، بما فى ذلك القوات المسلحة ووكالات المخابرات. وعلى الجانب الآخر، هناك مجموعة منتشرة من القوى الديموقراطية، تتعارض مع بعضها البعض، ستحاول تحويل الفرصة إلى انتقال حقيقى إلى الديموقراطية. ولا يمكن التنبؤ بالنتائج، ولكنى أعتقد أن بإمكان الحكومة أن تحبط الديموقراطيين بسهولة، أو قد يصبح التغيير السياسى صعبا جدا، بل وربما جارحا.

ومع ذلك، هناك بعض الإشارات الإيجابية، بالمقارنة بسنوات قليلة مضت، ساعد المجتمع المدنى على تحقيقها واستمر فى دعمها بمساعدة من الجهات المانحة الدولية. لقد تغير موقف أهل بيرو من استخدام القوة لحل المشكلات. وأصبحت أفكار مثل السلوك القاسى كوسيلة لتحقيق غاية وازدراء الحوار والمفاوضة ـ وهو ما كان يعتبر من الضروريات وحتى من الفضائل منذ سنوات قليلة مضت ـ محل تساؤل. لقد ولد هذا التغيير الثقافى من عمل المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلى وأكدته جميع استطلاعات الرأى العام الوطنية.

وأسهم المجتمع المدنى أيضا فى وضع جدول أعمال للانتقال إلى الديموقراطية فى بيرو. وإذ تقدمت لملء الفراغ الذى تركته الأحزاب السياسية، اقترحت منظمات فى المجتمع المدنى، بطرق متعددة، موضوعات لنشر الديموقراطية وتشجيع مناقشتها. وكانت من بين الموضوعات التى جرى التحدث عنها أشكال جديدة للتمثيل السياسى؛ وأهمية الساحة المحلية؛ وطرق تحقيق لامركزية المكاتب الحكومية ومراقبتها ومشاركة المواطنين؛ وضمان دعم السلم من خلال مناقشة أسباب العنف ونتائجه؛ وحل مشكلات حقوق الإنسان؛ وطرق جديدة لتحديد أطر مسؤوليات مؤسسات الدولة؛ وبدائل للعلاقات بين المدنيين والعسكريين وفى مجال الأمن الوطنى. ولكن إذا كانت قدرة المجتمع المدنى على الاقتراح والضغط من أجل إجراء تغييرات سياسية مفيدة فى ملء الفراغ فى الحوار العام، فإنها تنطوى أيضا على مخاطر اغتصاب مكانة الحركات السياسية فى البلد والحلول محلها فى النهاية. وهذا الإغراء ينبغى مقاومته.

موضوعات لم تنته

الحساسية السياسية تجاه المعونة الأجنبية

ثار شاغل أساسى فى مجتمع المنظمات غير الحكومية يتمثل فى الحساسية السياسية تجاه المعونة المقدمة من مؤسسات لها روابط بحكومة الولايات المتحدة، ولا سيما بالنسبة للعمل فى مجالات مثيرة للخلاف. وتوضح إحدى الخبرات هذه النقطة. ففى عام ١٩٩٣ أو ما إلى ذلك، فجر عرض عام من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتقديم معونة لمنظمات حقوق الإنسان فى بيرو، الجدل فيما بينها عما إذا كان ينبغى قبولها، وإذا حدث ذلك، ففى ظل أى شروط.

كانت تخشى أمرين، أحدهما بسبب الخبرات السابقة والآخر بالتطلع إلى المستقبل. فقد تذكر البعض كيف ربطت الوكالة الأمريكية خلال الحرب الباردة برامجها فى بلدان مختلفة بإجراءات ومشروعات أضرت بقضية حقوق الإنسان ودعم الديموقراطية. وشدد آخرون على التطور السياسى لجميع القوى الفاعلة العاملة المعنية. وكان سبب الخوف الثانى هو أن الحكومة وبعض منافذ وسائل الإعلام سوف تشير إلى المعونة على أنها دليل على التدخل الأجنبى فى الشؤون الداخلية لبيرو ومن ثم تنزع الشرعية عن مشاركة المنظمات غير الحكومية فى الشؤون العامة. وبعد امتحان للضمير، اتفقت منظمات حقوق الإنسان فى بيرو على قبول المساعدة طالما أن الوكالة الأمريكية لا تطلب إجراء تغييرات فى أولويات المنظمات المتلقية للتمويل. ولتبديد الهواجس بشأن التدخل الأجنبى، طورت الوكالة الأمريكية آلية للمعونة غير المباشرة بتقديم الموارد إلى منظمات غير حكومية أمريكية تضع نماذج لمشروعات المعونة التى تدعم المنظمات غير الحكومية المحلية.

ومع ذلك، لم يضع الرسميون فى بيرو فى هذه المرحلة أو فيما بعدها، عندما ذهبت المعونة مباشرة إلى المنظمات غير الحكومية المحلية - وهو ما صاحبه بعض الصخب - أى صعوبات أمامها[٧]. وبالرغم من الأزمات العديدة فى العلاقات بين ليما وواشنطن، لم تكن هذه المعونة محل تساؤل السلطات فى بيرو؛ وبالفعل لم يتم تناول هذه المسألة علنا، سواء بالموافقة أو عدم الموافقة. وتجنبت حكومة فوجيمورى إثارة منازعات جديدة قد تهدد برامج أخرى تعتمد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، على المعونة المقدمة من الولايات المتحدة. وكما تبين، فقد أضفت المعونة الأجنبية على منظمات حقوق الإنسان شرعية إضافية على القضايا التى تروج لها هذه المنظمات.

الاعتماد على المعونة الأجنبية

تواجه جميع مشروعات بناء الديموقراطية مسألة الاستدامة: هل تستمر المبادرات إذا أصبحت المعونة الأجنبية غير متاحة؟ والإجابة، حتى اليوم، هى أن من غير الممكن ضمان الاستدامة. وبالرغم من أن هذه البرامج ليست مكلفة، فإنها تساعد الناس الذين لم يكن بإمكانهم دفع تكاليفها، أو إنها تشجع إجراء التغييرات فى السياسة والرأى العام، التى تتطلب موظفين متخصصين وبنية أساسية ليس من السهل الحصول عليها.

ولا تقتصر المشكلة على تشجيع الديموقراطية فقط. فقد أفسدت العالم الحكومى بكامله فى بيرو، كما هو الحال فى معظم البلدان النامية. إن الجمعيات الخيرية الخاصة فى بيرو غير متطورة، وعندما تكون عاملا فاعلا، فإنها تركز على العمل الإنسانى وترويج الثقافة والتنمية التعليمية. وفى داخل الحكومة، عمل القليلون مع القطاع غير الحكومى أو كان لديهم اهتمام للقيام بذلك. وكان أى تعاون بين الدولة والمنظمات غير الحكومية يتم على المستوى المحلى، خاصة فى برامج مكافحة الفقر، وكان معرضا للتأثر بقرارات السلطات المتغيرة بصورة مستمرة. وبناء على وضع الأمور الحالية، فإنه مما لا يمكن التفكير فيه أن تخصص ليما أموال لتشجيع الديموقراطية.

إن الواقع هو أن مشروعات الديموقراطية تعتمد على الأموال الأجنبية. وأى تغيير مفاجئ فى أولويات وكالات الجهات المانحة ـ وهو متغير لا يمكن أن يتحكم المستفيدون فيه ـ سيؤدى إلى غلق المشروعات، ولن تكون هناك طريقة لإعادة البدء فيها فى الأجل القصير. وتعتمد إعادة بدئها أولا على ظهور من يعتقدون فى قيمة هذه البرامج ويمكنهم الحصول على أموال لها، من بين متخذى القرارات فى الحكومة.

إغراء استبدال السياسة

ركز هذا الفصل على أهمية منظمات المجتمع المدنى. كما أبرز ضعف الحركات والأحزاب السياسية. والأمر الأخير ليس مستصوبا؛ ففى جميع البلدان الديموقراطية تساعد الأحزاب السياسية القوية والحيوية على استدامة الحياة الديموقراطية. وتتمثل إحدى التحديات الرئيسية لانتقال بيرو إلى الديموقراطية فى ضمان أن توجد فى البلد أحزاب سياسية حديثة وديموقراطية ومتطورة مؤسسيا وممثلة للجماهير.

ونظريا، يقبل كل من ينخرط فى جهود تشجيع الديموقراطية هذا التفكير، ولكنهم لا يتصرفون دائما على هذا النحو. فعندما كانت الأحزاب السياسية قوية، سعى السياسيون أساسا إلى استغلال منظمات المجتمع المدنى أو لم يولوها اهتماما. والآن، انقلبت المائدة، وهناك بعض الإغراء لكى يحل المجتمع المدنى محل المجال السياسى أو يتجاهله ببساطة.

الأساس المادى للديموقراطية

تقوم الديموقراطية فى البلدان الصناعية فى أمريكا الشمالية وأوروبا على أساس لا يقتصر فقط على ثقافة سياسية تحبذ الحكم الديموقراطى، بل يشمل أيضا الأوضاع المادية التى تجعله ممكنا. ويشمل هذا طبقة وسطى كبيرة متعلمة وفجوات فى الدخول ليست هائلة كما هو الحال فى أماكن أخرى. وتستطيع الحكومات على الأقل تلبية معظم الحاجات الأساسية لأفقر المواطنين.

وبالرغم من أن بيرو لا يمكنها أن تأمل فى إرساء أساس كهذا اليوم، فإنه لا يمكن فصل الديموقراطية تماما عن الحاجة للتصدى لمشكلات الفقر وعدم المساواة المفرط عندما تكون الأوضاع السياسية والاقتصادية أفضل. والحقيقة، أن هذه المشكلات تطرح التحدى الرئيسى للديموقراطية فى أمريكا اللاتينية حاليا.

وإذا رغبت الجهات المانحة فى تشجيع الديموقراطية فى المنطقة، فإن نهجها يمكن أن يستفيد من بضعة تعديلات. إذ يمكنها أولا مساعدة البلدان المتلقية على التخفيف من الفقر وعدم المساواة فى التعليم والإسكان والصحة وتوفير الفرص. وينبغى لها أيضا أن تبحث ما إذا كانت جهود تشجيع الديموقراطية التى يجرى تنفيذها من خلال مساعدة منظمات المجتمع المدنى تتفق مع السياسات الاقتصادية التى تشجعها أو تطالب حكومات البلدان المتلقية بها، والتى تشمل غالبا تخفيض حجم الدولة وتقليل الخدمات الحكومية. والمجال الآخر للتغيير الممكن فى معونة الديموقراطية ملموس بدرجة أكبر ويمكن أن يسفر عن تحقيق تقدم مباشر بدرجة أكبر. وينبغى للجهات المانحة أن تربط مشروعات تشجيع الديموقراطية بصورة أوثق بالمشروعات الجارية فى ميدان التنمية. إن لكل نوع من البرامج أهدافه، ولكن يمكن وينبغى محاولة القيام بتنسيق أكبر.

ملاحظات

١ ـ فى الثمانينيات، كانت البيئة السياسية فى بيرو مقسمة، فى الجوهر، إلى ثلاثة أقسام: يمين الوسط لحركة العمل الشعبى والحزب المسيحى الشعبى، الذى شارك فى السلطة بين عام ١٩٨٠ وعام ١٩٨٥؛ والوسط (التحالف الأمريكى الشعبى الثورى، الذى شغل السلطة بين عام ١٩٨٥ وعام ١٩٩٠)؛ واليسار (اليسار المتحد)، الذى كان له وجود قوى فى البرلمان والحكومات المحلية. ومع ذلك، فى الانتخابات الوطنية التى جرت فى ١٩٩٥ لم تتمكن الأقسام الثلاثة معا من الحصول على ١٠ فى المائة من الأصوات. وحاليا، لا توجد أى إشارات على أن الاتجاه قد ينعكس أو أنه يمكن قيام أحزاب سياسية جديدة حقيقية.

٢ ـ للاطلاع على مزيد من التحليل عن تطور برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى بيرو، انظر الفصل الذى كتبه مايكل شفتر فى هذا الكتاب.

٣ ـ يمكن أن تقدم مؤسسات الأحزاب السياسية الألمانية ومجموعات أخرى أنشأتها الأحزاب السياسية الأوروبية لدعم الأحزاب المماثلة فى التفكير فى جميع أنحاء العالم، معونة دون قلق كبير من الاتهام بشراكة غير متكافئة، نتيجة للإرث القليل للتدخل الأوروبى فى سياسة بيرو. وقد أدت الحالة المستعصية للأحزاب في بيرو إلى جعل هذه المؤسسات تعيد النظر فى تمويلها.

٤ ـ وبمجرد بدء الحملة الانتخابية، حصل قادة المنظمات التى تمثل نظريا مئات الآلاف من السكان، على أصوات قليلة. وفى بلدان أخرى من أمريكا اللاتينية ـ إكوادور وجواتيمالا، وإلى مدى أقل، بوليفيا والمكسيك بل وكولومبيا ـ تتوفر لمنظمات السكان الأصليين الحيوية والقدرة على عرض أفكارها وهو ما لم يتوفر لنظرائها فى بيرو.

٥ ـ إذا كانت المنظمات غير الحكومية فى بيرو تلقت فى المراحل الأولى من تطورها (حتى أواخر السبعينيات تقريبا) الدعم من الأحزاب اليسارية، فقد ابتعدت هذه المنظمات خلال الثمانينيات عن الأحزاب، وضعت عادة استراتيجيات وأفكارا تتعارض بقوة مع اليسار. وفى التسعينيات، اختفت الأحزاب السياسية عمليا، وانطفأ مصدر التوتر هذا.

٦ ـ وبالرغم من العقبات التى يضعها النظام فى طريق محامى حقوق الإنسان، تم إطلاق سراح أكثر من ألف شخص بعد محاكمة قضائية، وأفرجت اللجنة المخصصة التى أنشأتها الحكومة استجابة للضغط العام عن نحو من ٥٠٠ آخرين. ومازالت عدة مئات من القضايا فى انتظار الفصل فيها.

٧ ـ تدير غالبية الجهات المانحة الرئيسية علاقاتها مع المتلقين المحليين، بشكل سرى. ومع ذلك، ففى حالة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، يجرى الإعلان عن كل برنامج جديد أو تجديد لبرنامج فى وسائل الإعلام ويوقع عقد فى احتفال علنى فى حضور سفير الولايات المتحدة، مع الإعلان العلنى الكامل عن المبلغ ومقصد الأموال.



الباب السادس

خاتمــة



١١

نحو واقعية المجتمع المدنى

مارينا أوتاوى وتوماس كاروثرز

أصبح تشجيع المجتمع المدنى عنصرا رئيسيا فى عالم المساعدة الدولية للديموقراطية المتنامى. فقد ركز مشجعو الديموقراطية عندما بدءوا محاولة دعم «الموجة الثالثة» للديموقراطية حول العالم فى أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، على دعم إجراء انتخابات حرة وعادلة وكذلك إصلاح مؤسسات الدولة. ومع ذلك، ففى منتصف التسعينيات، أدرجوا تنمية المجتمع المدنى كجزء ضرورى من تشجيع الديموقراطية ووضعوا مئات بل آلافا من المشروعات تحت هذا العنوان. وأصبح التحمس لبرمجة المجتمع المدنى شائعا الآن فيما بين القوى الفاعلة الدولية المنخرطة فى مجال تقديم معونة الديموقراطية، بما فى ذلك وكالات المعونة الثنائية والمؤسسات الدولية والمؤسسات الخاصة.

تعتبر فكرة أن مجتمعا مدنيا نشيطا يعد أمرا ضروريا لانتعاش الديموقراطية فكرة كلاسيكية، ولكنها لم تختبر نسبيا كعقيدة للتنمية. فقد بينت دراسات عديدة، من دى توكفيل فصاعدا، أن «حكم الشعب» يعنى أكثر من مجرد المشاركة فى الانتخابات؛ فهو يتطلب جهودا مستدامة من المجموعات المنظمة للتأثير على قرارات الحكومة. بل إن الخطاب الحالى عن الديموقراطية يذهب إلى مدى أبعد من ذلك، حيث يرتاد أرضا مجهولة المسالك. فينظر إلى «الشعب» على أنه يشارك بصفتين متميزتين: «كمجتمع سياسى»، عندما ينتظم فى أحزاب سياسية تسعى إلى الفوز فى الانتخابات ومن ثم السيطرة على مؤسسات البلد؛ و «كمجتمع مدنى» عندما يجتمع معا فى تشكيلة من منظمات مدنية

متنوعة لا تتطلع إلى تولى ذرا السلطة ولكنها تسعى مع ذلك، إلى المساعدة على تحديد ما تفعله الحكومة من خلال تثقيف المواطنين بشأن حقوقهم والضغط من أجل إصلاحات فى السياسة يفترض أنها ديموقراطية. ويصور الخطاب الجديد بشأن الديموقراطية المجتمع المدنى باعتباره تجسيدا فاضلا «للشعب»، والحارس الضرورى على الجانب الأخطر من الديموقراطية الذى تمثله الأحزاب السياسية وحتى المؤسسات المنتخبة ديموقراطيا.

لقد تعايش مفهوم المجتمع المدنى الفاضل لمدة طويلة بصورة مضطربة مع شكوك حول قدرة الحكومات الديموقراطية على مواجهة جماعات المصالح الخاصة وجماعات الضغط. ذلك أن لجماعات المصالح والضغط هذه وضعا راسخا فى اللعبة السياسية، على الأقل فى الولايات المتحدة، ولكنها لم تعتبر عادة فاضلة بشكل خاص. بل على العكس تماما، اعتبرت فى أغلب الأحيان قوية بغير موجب، وأنها تشوه، من أجل أغراضها الخاصة، عمل المؤسسات المنتخبة والنيابية. ولكن المنظمات غير الحكومية التى أصبحت مفضلة فى مجال تشجيع المجتمع المدنى لا تعتبر نفسها ولا يعتبرها مروجو المجتمع المدنى، مجموعات مصالح خاصة. إذ تدعى منظمات المجتمع المدنى أنها تسعى للتأثير على الحكومة، ليس نيابة عن مصالح خاصة ولكن نيابة عن المجتمع المدنى ككل. ومن ثم، فلها حق خاص فى أن يستمع إليها وأن تحتل مكانة خاصة فى النظام السياسى بعيدا عن المنظمات الأخرى التى تحاول التأثير على سياسة الحكومة.

إن الدعوى التى تصر عليها المنظمات غير الحكومية، بأنها ترى نفسها ممثلا للمجتمع المدنى الجيد والمدافع عنه ضد المجتمع السياسى المثير الدائم للمشكلات، هو ظاهرة جديدة نسبيا حتى فى الديموقراطيات الناضجة. ففى الولايات المتحدة، مازالت الوكالات الحكومية تتعلم مواجهة المنظمات غير الحكومية التى يتزايد إصرارها على الزعم بأن لها حقا خاصا فى الاستماع إليها؛ وتسعى المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة، لتحديد أشكال ملائمة لمشاركة المنظمات غير الحكومية فى اجتماعاتها ومداولاتها. ولكن حتى مع جهاد الديموقراطيات الراسخة فى الداخل لتحديد دور المجتمع المدنى الجديد ومنظماته غير الحكومية فى مواجهة المؤسسات المنتخبة والنيابية، فإنها تنهمك فى الترويج لذلك المجتمع المدنى الجديد فى الخارج.

تحاول فصول هذا الكتاب تحليل الجيل الأول من برامج المعونة التى تهدف بوضوح إلى تشجيع المجتمع المدنى تحت عنوان تأييد الديموقراطية. فقد ازدهرت جهود هذا الجيل من المساعدة خلال فترة قصيرة من الزمن، ومع ذلك فإنها تدخل مرحلة من الفحص الذاتى والتعديلات الممكنة. وتتفاوت الفصول تفاوتا كبيرا فى نتائجها مما يعكس تنوعا فى المناطق تحت الدراسة وتنوعا فى المؤلفين أنفسهم وتعقدا فى موضوع البحث. ومع ذلك فإنها إذا أخذت معا، فإنها تلقى الضوء على الأسئلة الجوهرية التى دفعت إلى وضع هذا

الكتاب، فيما يتعلق بطابع وصلاحية افتراضات الجهات المانحة حول المجتمع المدنى ودوره فى تشجيع الديموقراطية، وأثر المعونة على المجتمع المدنى والدروس المستفادة من طرق تنفيذها. ويوجز هذا الفصل هذه الاستنتاجات.

المساواة بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدنى

هناك افتراض رئيسى عن معونة المجتمع المدنى التى يجرى تنفيذها برعاية ترويج الديموقراطية هو أن منظمات المناصرة غير الحكومية جزء حاسم، بل ربما الجزء الأكثر حسما، فى المجتمع المدنى، على الأقل فيما يتعلق بنشر الديموقراطية. وينبع ذلك الافتراض من الاعتقاد بأن وظيفة المناصرة التى تقوم بها هذه الجماعات تتضمن أساسا عمليات ديموقراطية رئيسية – مثل تمثيل المصالح وتحدى الدولة ودعم مشاركة المواطنين – بطرق لا تفعلها الأنواع الأخرى لأنشطة المجتمع المدنى. كما يعكس أيضا حقيقة أكثر دنيوية هى أنه أسهل كثيرا على المانحين مساعدة الجماعات منظمات غير حكومية محترفة من مساعدة معظم الأنواع الأخرى من الجماعات التى تشكل المجتمع المدنى فى البلدان النامية والتى تمر بمرحلة انتقال، مثل المنظمات الدينية والجمعيات العرقية وجماعات المجتمعات المحلية غير الرسمية.

وكما توضح الدراسات الواردة فى هذا الكتاب، فإن افتراض مركزية المنظمات غير الحكومية إنما هو موضع للتساؤل. كما تدفع أنواع أخرى من جماعات المجتمع المدنى بشكل متكرر إلى التغيير السياسى، حاجبا ما يشكل فى أغلب الأحيان الدور المرسوم للسياسة أو منظمات المناصرة غير الحكومية. ففى جنوب إفريقيا، كما يؤكد كل من كريستوفر لاندزبيرج وماريانا أوتاوى، قضت حركة سياسية، وليس منظمات المناصرة غير الحكومية، على الفصل العنصرى. ويشير مصطفى كامل السيد إلى أنه فى مصر، تشكل الجمعيات المهنية التقليدية – التى يستثنيها مقدمو المعونة الأمريكيون من برامج معونة المجتمع المدنى – اللاعبين الرئيسيين فى جهود الكفاح من أجل التحرر السياسى. وفى أمريكا اللاتينية، كما لاحظ كل من كارلوس باسومبيريو ومايكل شفتر، أن الكفاح العميق ضد الدكتاتورية والاضطهاد فى الثمانينيات قامت به قوى كثيرة اجتماعية وسياسية مختلفة تماما عن منظمات المناصرة غير الحكومية التكنوقراطية التى فضلتها الجهات المانحة فى التسعينيات. وفى الفلبين وبنجلاديش وأماكن أخرى فى آسيا، تحاج مارى راسيلس وستيفن جولب، بأن جماعات المواطنين التى ركزت على القضايا الاجتماعية الاقتصادية، لها تأثير رئيسى على العمليات طويلة الأجل للتغيير الاجتماعى.

إن اتجاه الجهات المانحة للاعتقاد بأن المنظمات غير الحكومية، باعتبارها قلب المجتمع المدنى، هى جزء لا يتجزأ من منهجهم غير التاريخى فى هذا الميدان. وعندما تبنى دعاة

الديموقراطية الغربيون فكرة تقديم معونة للمجتمع المدنى فى أوائل التسعينيات، فإنهم افترضوا عادة أنه طالما أن البلدان التى عملوا فيها لم يكن فيها إلا عدد قليل من نوع المنظمات التى تعتبرها الجهات المانحة «منظمات المجتمع المدنى» - أى، منظمات للمناصرة غير حكومية على النمط الغربى - فإنه لم يكن فيها أى قدر ضئيل من المجتمع المدنى من أى نوع. والحقيقة، كما تؤكد فصول هذا الكتاب، أن المجتمع المدنى فى جميع المناطق قيد الدراسة (باستثناء بعض بلدان أوروبا الشرقية التى خرجت من تحت حكم الشيوعية)، كان حاضرا بالفعل عندما بدأت الجهات المانحة جهودها لتقديم المعونة لها. فقد أقيمت البرامج فوق أو بجوار المجتمع المدنى القائم، الذى يشمل جماعات محلية وغير منتمية سياسيا؛ وجمعيات ذات نزعة تقليدية ذات توجه دينى عادة؛ ومنظمات شعبية مسيّسة؛ وشبكات واسعة من المواطنين تتصدى للقضايا الاجتماعية الاقتصادية. وبالتطابق مع ذلك، ارتبط مسار برامج المجتمع المدنى والنجاح النهائى لها بالمدى الذى اندمجت فيه البرامج بالأشكال القائمة من أشكال المجتمع المدنى بصورة بناءة.

وفى المستقبل، من الضرورى أن يتخلى مقدمو معونة المجتمع المدنى عن فكرتهم بأن المجتمع المدنى يتمثل أساسا فى المنظمات غير الحكومية، وأن يسعوا بدلا من ذلك، إلى فهم الكيفية التى تكون بها فعلا هيكل المجتمع المدنى فى كل بلد متلق ومساعدته بناء على ذلك.

سراب الارتباط غير السياسى

يدور افتراض ثان كامن وراء معونة المجتمع المدنى حول ارتباط غير سياسى. ويقول الافتراض إنه من خلال الدعم غير الحزبى للمناصرة المدنية بواسطة المنظمات غير الحكومية، تستطيع الجهات المانحة إجراء التنمية السياسية للبلدان المتلقية دون التدخل مطلقا فى السياسة بصورة غير مباشرة. قد تبدو الفكرة جذابة، ولكنها لا تصمد من الناحية العملية. ففى الواقع، تواجه معونة المجتمع المدنى باستمرار قضايا سياسية كبيرة وصغيرة، كما أكدت عليها الفصول الخمسة فى الكتاب المخصصة لدراسات حالات قطرية. ففى مصر، يتميز مجال المنظمات غير الحكومية بولاءات سياسية ودينية مهمة، وخيارات الولايات المتحدة حول أى منظمات تدعمها مثقلة باعتبارات سياسية. فتدعم حكومة الولايات المتحدة مبدأ تنمية المجتمع المدنى، ولكنها تتجنب مساعدة جماعات فى المجتمع المدنى لا يتعاطف قادتها مع سياسات واشنطن فى الشرق الأوسط. ويتصور المصريون معونة المجتمع المدنى المقدمة باعتبارها عنصرا آخر من مخططات إدراج أمريكا لأفضلياتها ومصالحها السياسية على خشبة المسرح المصرى.

وفى بيرو، كما فى بلدان أخرى فى أمريكا الجنوبية مثل جواتيمالا والسلفادور، تمول

واشنطن مشروعات كثيرة فى مجتمعات المنظمات غير الحكومية المسيسة بصورة كثيفة، وغالبا ما تدعم جماعات تقدمية كانت تتجنبها منذ عقد (وكانت تلك لا تحلم بأن تقبل أموالها). وفى بيرو، انخرطت هذه جماعات بصورة عميقة فى الكفاح ضد استمرار الحكم الاستبدادى للرئيس فوجيمورى.

وفى رومانيا، كانت المعونة المقدمة إلى المنظمات غير الحكومية فى النصف الأول من التسعينيات إحدى القنوات الرئيسية التى دعمت واشنطن من خلالها الأشخاص والجماعات التى كانت تأمل أن يعارضوا الشيوعيين السابقين فى الحكومة ومساعدة المعارضة على تحقيق النصر. وبعد هزيمة الرئيس الجاثم إيون إليسكو فى انتخابات الرئاسة فى عام ١٩٩٦، حصل الكثير من الناشطين فى المجتمع المدنى الرومانى ومؤيدوهم فى الولايات المتحدة وأماكن أخرى، على التقدير والإشادة علنا.

وكان الكثير من الدعم الدولى المكثف المقدم لتنمية المجتمع المدنى فى جنوب إفريقيا فى الثمانينيات وأوائل التسعينيات مسيسا بشكل كبير - فقد كان هدفه فى الأساس هو المساعدة على طرد حكومة جنوب إفريقيا من السلطة. ومنذ انتخابات عام ١٩٩٤ والانتقال من الفصل العنصرى، وجدت المساعدة التى تقدمها الولايات المتحدة إلى المجتمع المدنى نفسها جزءا من صراع سياسى مختلف ولكنه معقد. فقد انتقدت حكومة نيلسون مانديلا فى بعض الأحيان الولايات المتحدة لدعمها مجموعات غير صديقة للحكومة.

وأخيرا، فى الفلبين، قام مجتمع المنظمات غير الحكومية لمدة طويلة بدور سياسى مهم - مما ساعد على الإطاحة بنظام ماركوس وتحدى وعاون فى تحديد جدول الأعمال السياسى الوطنى فى ظل الرؤساء أكينو وراموس وإسترادا واتخذ جانب استرادا ضد راموس فى الانتخابات الرئاسية لعام ١٩٩٨. ومن ثم، ارتبطت المعونة الأمريكية والمعونة الدولية الأخرى المقدمة إلى المنظمات غير الحكومية فى الفلبين مباشرة باختيارات سياسية.

وغالبا ما تنخرط قطاعات المنظمات غير الحكومية فى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال - وبالتالى برامج المعونة التى تدعمها - بصورة مباشرة فى سياسات حزبية وصراع سياسى علنى وهو ما لا يمثل عيبا فيها ولا التباسا فى الغرض. فتلك سمة عادية للمجتمع المدنى فى الديموقراطية. ولذكر مثال واحد مواز من الولايات المتحدة، فإن منظمة AFL-CIO ـ وهى جزء من المجتمع المدنى ـ تشارك بانتظام فى السياسة الحزبية مثل جمع الأموال للمرشحين والأحزاب التى تفضلها. والمسألة هى أن اعتقاد بعض الجهات المانحة أن تشجيع المجتمع المدنى يسمح لها بدعم الديموقراطية دون أن تكون بالفعل سياسية أو حزبية، هو ضرب من الوهم. ويبتعد الكثير من جماعات المعونة المنخرطة فى مجال تشجيع الديموقراطية عن العمل الحزبى السياسى، وتصر على أنها لا تريد عمل أى شىء شديد

الارتباط بالسياسة. وتتوجه بدلا من ذلك إلى عمل المجتمع المدنى، معتقدة أنه سيوفر لهم وسيلة غير سياسية لتشجيع التغيير السياسى. ومع ذلك، عادة ما يعتبر المتلقون، ولهم الحق فى ذلك، أن مؤسسات الجهات المانحة سياسية بدرجة كبيرة رغم مجاهرتها بحيادها السياسى.

مسألة التأثير

اتباعا لمخطط إمكو برور، سوف نستعرض أثر النهج المستند إلى المجتمع المدنى لتشجيع الديموقراطية على ثلاثة مستويات: (١) على المستوى الجزئى – ما إذا كانت برامج المجتمع المدنى قد حققت هدفها المباشر بإنشاء المنظمات غير الحكومية ودعمها؛ (٢) على المستوى المتوسط – ما إذا كانت منظمات المناصرة غير الحكومية الأكثر عددا والأكثر قوة تعادل مجتمعا مدنيا قويا؛ (٣) على المستوى الكلى – ما إذا كان المجتمع المدنى الأقوى قد ساعد فعلا على تحقيق ديموقراطية أكبر أو تحرر سياسى أكبر. إن النجاح الذى يعزى إلى المعونة يمكن أن يتفاوت تفاوتا كبيرا حسب مستوى التحليل والمقاييس المستخدمة.

المستوى الجزئى

على المستوى الجزئى، لم يقصر تأثير مساعدة المجتمع المدنى عن أن يكون مثيرا. فقد خلق التمويل المقدم من حكومات ومؤسسات الجهات المانحة خلال السنوات العشر الماضية آلاف المنظمات غير الحكومية وأبقى عليها حية فى البلدان التى قدمت لها المساعدة. وفضلا عن ذلك، ففى بلدان كثيرة من المناطق الخمس التى تمت دراستها، لم توجد سوى قلة من المنظمات غير الحكومية حتى وقت قريب. وفى معظم البلدان، بما فى ذلك الكثير منها الذى يعيش تحت السيطرة الشديدة للدولة، نظم المواطنون أنفسهم لتحقيق هدف مشترك فى العقود الأخيرة. وتراوحت الجمعيات التى شكلوها بين الجمعيات غير الرسمية القائمة على المجتمعات المحلية من أجل تحقيق أغراض تتفاوت ما بين توفير المعونة المتبادلة إلى الترويح، إلى حركات ذات قاعدة عريضة تنتهج أيديولوجيات وطنية متطرفة أو اشتراكية. وسعى الكثير من هذه المنظمات، كل بطريقته، إلى التأثير على الحكومات أو على الأقل العمل على إسقاطها؛ لقد كانت منظمات للمجتمع المدنى لها توجهات عامة وليست لها أهداف خاصة. ومع ذلك، فحتى السنوات العشر أو الخمس عشرة الماضية، لم تكن معظم هذه المنظمات منظمات غير حكومية. وهذا لا يكاد يكون أمرا يدعو إلى الدهشة، نظرا لأن تفجر المنظمات غير الحكومية هو ظاهرة تمت إلى أواخر القرن العشرين حتى فى الديموقراطيات الراسخة. ومن ثم، لم تؤد مساعدة المجتمع المدنى

إلى زيادة عدد المنظمات العاملة، فى البلدان المتلقية بصورة مثيرة فحسب، بل أيضا إنها قدمت المنظمات غير الحكومية أيضا كصيغة مجتمعية سريعة الانتشار، ترمز إلى الانفصال عن الماضى.

فمثلا، كما يحاج كيفن كويجلى فى الفصل الذى كتبه، ربط المواطنون، فى أوروبا الشرقية بعد ثورات عام ١٩٨٩، المجتمع المدنى بحركات جماهيرية ناجحة نجاحا كبيرا مثل منظمة تضامن فى بولندا أو المنتدى المدنى فى تشيكوسلوفاكيا، ولم يول أحد أهمية كبيرة للمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، فخلال سنوات قليلة، وجدت عشرات الآلاف من المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية. وبالمثل، حدث تحول كبير فى المجتمعات المدنية فى أمريكا اللاتينية، طوال عقد من الزمن، مع انكماش أو اختفاء الحركات الشعبية التقليدية للجناح اليسارى التى كانت واشنطن تنظر إليها بريبة، لتحل محلها منظمات غير حكومية كثيرة تدعمها حكومة الولايات المتحدة والقوى الفاعلة الدولية الأخرى التى بدأت فى الانتشار. وحدثت تغييرات مماثلة فى الشرق الأوسط وإفريقيا، بالرغم من أن المستوى المنخفض للتنمية الاقتصادية فى هذه المناطق حد من نمو المنظمات غير الحكومية إلى أعداد أكثر تواضعا.

وبالرغم من أن ذلك كان جديدا إلى حد كبير على البلدان المتلقية فى جميع المناطق، فقد تم قبول تعريف الجهات المانحة المجتمع المدنى فى كل مكان على أنه المنظمات غير الحكومية. وساعد عاملان المنظمات غير الحكومية على أن تصبح الشكل المفضل لمنظمات المجتمع المدنى: الأول، وربما الأهم، توافر تمويل الجهات المانحة لهذا النوع من المنظمات؛ الثانى، فرص العمالة الجذابة التى توفرها المنظمات غير الحكومية لأعضاء النخبة المتعلمة التى تشردت نتيجة التغيير السياسى وكذلك بسبب الأزمة الاقتصادية وإعادة الهيكلة. ولا نود أن نوحى ضمنا بأن القادة والعاملين فى المنظمات غير الحكومية الممولة من الجهات المانحة ليسوا ملتزمين بالديموقراطية أو حقوق الانسان، أو أن ليس لديهم رغبة مخلصة فى مساعدة بلدانهم على أن تصبح ديموقراطية. وكان التزام وشجاعة الناشطين المدنيين الذين يكافحون لخلق مساحة سياسية واستخدامها بشكل مثمر فى مراحل الانتقال الصعبة جديرين بالتنويه. إلا أن قرار ناشطين كثيرين توجيه عملهم من خلال الشكل التنظيمى للمنظمات غير الحكومية شكله بوضوح تفضيل الجهات المانحة لمثل هذه المنظمات وكذلك أوضاع العمل الجذابة التى كانت تقدمها مثل هذه الوظائف عادة. وفى كثير من البلدان التى تمر بمراحل انتقال، خلق التوسع السريع لقطاع المنظمات غير الحكومية فرصا مهمة للشباب الذين كانوا يريدون الاشتراك فى الشؤون العامة ولكن كانت تصدهم شكوكهم فى الأحزاب السياسية أو فى الدولة. فمن خلال عمل المنظمات غير الحكومية، حصلوا على التدريب فى مجال التنظيم والنشاط المدنى والقيادة، التى كانوا يستطيعون أن يحملوها معهم إلى مجالات أخرى أو للبناء عليها فى مجتمع مدنى.

ونظرا لأن تفجر المنظمات غير الحكومية كان يحركه العرض بدرجة كبيرة، فإن العدد الكبير من «المنظمات غير الحكومية الداعية للديموقراطية» لا يشير بالضرورة إلى أن الشكل التنظيمي ملائم بصورة خاصة لحاجات ومتطلبات البلدان التى يظهر فيها. وفى الحقيقة، يلتقى المساهمون فى هذا الكتاب فى حكمهم بأن الغالبية العظمى من المنظمات غير الحكومية فى الأجزاء الخاصة بهم من العالم لن تكون مستدامة دون تمويل من الجهات المانحة (بالرغم من أن أحد المساهمين وهو جولب يؤكد على أنه ينبغى علينا التركيز على استدامة تأثير المنظمات غير الحكومية وليس على استدامة المنظمات نفسها). وتقدم بعض الدراسات، وفى المحل الأول دراسة دان بتريسكو عن رومانيا والسيد عن مصر، أدلة بأن منظمات المجتمع المدنى التى تمكنت من جذب تمويل محلى وأصبحت مكتفية ذاتيا تتجه إما إلى أن تكون منظمات لتقديم الخدمات، كمقابل لتلك المتجهة نحو السياسة، أو جمعيات تحمى مصالح أعضائها المشتركة، مثل النقابات المهنية المصرية ونقابات العمال ومنظمات دوائر الأعمال فى كل مكان.

باختصار، كان لمساعدة المجتمع المدنى تأثير بالغ طوال السنوات العشر الماضية. فقد كانت مسؤولة عن ظهور المنظمات غير الحكومية فى جميع مناطق العالم - بالفعل، من أجل زرع فكرة أن هذه المنظمات هى النموذج لما ينبغى أن يكون عليه مجتمع مدنى فى بلدان ديموقراطية. ومع ذلك، فإن اعتماد المنظمات غير الحكومية بدرجة كبيرة على دعم الجهات المانحة لابد أن يثير قلقا حادا حول الأثر طويل الأجل لمساعدة المجتمع المدنى حتى على المستوى الجزئى. وعلى أقل تقدير، يمكن توقع انخفاض عدد المنظمات غير الحكومية الداعية للديموقراطية انخفاضا كبيرا حيثما ينخفض دعم الجهات المانحة ويستقر فى النهاية عند مستويات أدنى، وتصبح المنظمات غير الحكومية الباقية قادرة على أن تجمع الأموال التى تحتاجها داخل بلدانها. وإذا حدث هذا، فسوف تترك مساعدة الجهات المانحة إرثا باقيا، قد لا يكون ذا أثر كبير.

المستوى المتوسط

إن مسألة ما إذا كان المجتمع المدنى أقوى ويقوم بدور أكثر أهمية فى الحياة السياسية فى بلد ما نتيجة للمساعدة من الجهات المانحة ـ على المستوى المتوسط ـ هى مسألة أكثر تعقيدا. ففى بلدان كثيرة، أشركت منظمات المناصرة غير الحكومية الجديدة، الحكومات الوطنية والمحلية فى مسائل عديدة فى مجال سياسة الصالح العام - انتهاكات الشرطة، وحقوق المرأة، والبيئة، والفساد، والشفافية - وحضت على إجراء إصلاحات مفيدة. ويتفاوت النجاح على جبهة المناصرة تفاوتا كبيرا. وتورد كتابات المساهمين عن إفريقيا والشرق الأوسط أن المنظمات غير الحكومية كان لها تأثير ضعيف على نحو غير مشجع

على عمليات السياسة. أما الذين تحدثوا عن أمريكا اللاتينية وآسيا وأوروبا الشرقية فكانوا أكثر ايجابية. فقد أوضح باسامبيريو أنه بالرغم من تحرش حكومة فوجيمورى بالمنظمات غير الحكومية فى بيرو وتطويقها لها فقد لعبت دورا أساسيا فى إجبار الحكومة على التعامل مع قضايا حقوق الانسان. وذكر كل من كويجلى وبترسكو أن أثر المنظمات غير الحكومية فى أوروبا الشرقية على السياسة قصر عن تحقيق توقعات الجهات المانحة المبالغ فيها، ولكنهما لاحظا تحقيق بعض النجاح. وتجد راسيلس أن المنظمات غير الحكومية تقوم بدور رئيسى فى الفلبين، وهو دور يؤكد عليه جولب فى تحليله لذلك البلد، ويجد على الأقل بعض الأدلة عليه فى بلدان آسيوية عديدة أخرى.

وبالرغم من أن المنظمات غير الحكومية التى تدعمها الجهات المانحة تؤثر على السياسة فى بعض الأماكن، فإن قدرتها على تمثيل مصالح المواطنين تظل عادة ضعيفة. وتأمل الجهات المانحة فى أن تكون المنظمات غير الحكومية وسيلة لتجميع مصالح المواطنين وأن تقوم بدور الناقل فى اتجاهين بين المواطنين والدولة. ومع ذلك يجرى تنفيذ أعمال السياسة التى يقوم بها كثير من المنظمات غير الحكومية - على الأقل نخبة هذه المنظمات التى يفضلها دعاة الديموقراطية الغربيون - نيابة عن المواطنين الذين ليس للمنظمات غير الحكومية سوى اتصال ضعيف بهم. ومن ثم، لا يعتبر أثر السياسة فى حد ذاته مكافئا للأهداف العامة لتمثيل المصالح ومشاركة المواطنين الواسعة.

إن المسافة التى تفصل بين الكثير من منظمات المناصرة غير الحكومية عن مجتمعاتها تتعلق غالبا بنوع الأشخاص الذين ينجذبون إلى قطاع المنظمات غير الحكومية وإلى طبيعة أعمال المناصرة للسياسة التكنوقراطية. كما تنجم عن اعتماد تلك المنظمات على الجهات المانحة. ويعتمد بقاء منظمات المناصرة فى الأجل القصير بدرجة أكبر على قدرتها على التحدث إلى الجهات المانحة وشغلها، أكثر من قدرتها على التحدث إلى مواطنيها وشغلهم. وتؤدى تفضيلات الجهات المانحة بالمنظمات غير الحكومية إلى استخدام أنواع معينة من اللغة والانتظام حول قضايا قد تبدو مطلقة أو بعيدة عن مواطنيها. ويلاحظ كل من لاندزبيرج وأوتاوى مثلا، أن الجماعات المنظمة حول مظالم ملموسة ومباشرة استطاعت أن تبنى دوائر من المؤيدين لها بسهولة أكثر من تلك التى تسعى إلى التنظيم حول المثل المفضلة للجهات المانحة، بما فى ذلك الديموقراطية. إن اتجاه المنظمات غير الحكومية إلى التحدث بلغة الجهات المانحة من أجل ضمان تمويلها أمر يمكن فهمه، ولكنه يجعل من الصعب عليها جذب عدد كبير من المؤيدين المحليين، الأمر الذى يقوض قدرتها على الاستمرار فى الأجل الطويل.

وتعتبر المنظمات غير الحكومية التى تشجع حقوق المرأة استثناء كبيرا، من حيث إن هذه القضية لا تجذب تمويل الجهات المانحة فحسب، بل تكسب أيضا دعما واسعا على المستوى الجماهيرى. ويشير بحثنا فى بلدان عديدة، بما فى ذلك نيبال وزامبيا وأوغندا،

إلى أن المنظمات غير الحكومية للنساء من بين أكثر المنظمات نجاحا فى الاتصال بدوائر المؤيدين المحليين. وفى حين يكون الكثير من المنظمات غير الحكومية، وليست منظمات النساء وحدها، ناجحة من غير شك فى جذب دعم الجهات المانحة وهى تبنى روابط قوية مع دوائر مؤيديها، فإن ظهور ما يسمى بمنظمات المجتمع المدنى المنعزلة عن المجتمع المحيط بها يعد نتيجة لمساعدة المجتمع المدنى تمثل مفارقة.

وكما ورد أعلاه، يخلص جولب وراسيليس إلى أن المجتمع المدنى فى الفلبين قوة رئيسية من أجل التغيير الاقتصادى والديموقراطية على حد سواء، ومن ثم، يعتقدان أن تمويل الجهات المانحة قد أسهم إسهاما كبيرا فى تنمية مجتمع مدنى قوى فى البلد. وكما تشير راسيلس، هناك أسباب كثيرة للقوة غير العادية للمجتمع المدنى فى الفلبين، بما فى ذلك التاريخ الطويل لجماعات المواطنين هناك، والدور غير العادى الذى قامت به هذه المنظمات فى استعادة الديموقراطية بعد الإطاحة بالرئيس فيردناند ماركوس. ولكن هناك سبب آخر هو أن تركيز معظم المنظمات غير الحكومية فى الفلبين لا ينصب على تشجيع نظام ديموقراطى رسمى ولكن على مشاركة المواطنين فى تشجيع التنمية الاقتصادية وعلاج المشكلات الاجتماعية التى تؤثر عليهم مباشرة. ومن ثم، فإن المشاركة الديموقراطية ليست شيئا مجردا ولكن وسيلة من أجل تحقيق غاية مهمة بصورة مباشرة فى حياة الناس. وتصبح المشاركة الديموقراطية امتدادا لتلك الجهود الرامية إلى تحسين فرص حياة الناس.

لا يمكن استخلاص استنتاجات عامة بالاستقراء من مثال الفلبين، حيث يبدو دور المنظمات غير الحكومية فريدا. ومع ذلك، تطرح خبرة ذلك البلد أسئلة مهمة. هل ركزت المساعدة المقدمة من أجل الديموقراطية مثلا، بشكل مفرط على منظمات تدعو إلى الديموقراطية من أجل الديموقراطية فى حد ذاتها، بدلا من التركيز على منظمات تشجع اشتراك الجماهير فى حل المشكلات الاجتماعية الاقتصادية؟ هل ستتقدم قضية الديموقراطية على نحو أفضل على أيدى منظمات تحشد أعضاءها ليس حول مثال الديموقراطية ولكن حول حماية مصالحها؟ وبشأن السؤال الثانى، يعتبر مثال جنوب إفريقيا وثيق الصلة بالموضوع أيضا: فقد حشدت المنظمات التى اضطرت حكومة البيض فى النهاية إلى قبول الانتقال من الفصل العنصرى، أعضاءها ابتداء، ليس حول قضايا حقوق الإنسان والديموقراطية ولكن حول قضايا دنيوية ملموسة مثل دفع الإيجارات وأسعار الكهرباء.

المستوى الكلى

إن تقييم تأثير مساعدة المجتمع المدنى على التغيير الشامل فى البلدان المتلقية أصعب حتى من ذلك، والتحليل الذى تقدمه فصول هذا الكتاب ليس أساسا كافيا للوصول لإجابة

نهائية. فأولا، إن حالة المجتمع المدنى هى عامل واحد من عوامل كثيرة تساهم فى نجاح الديموقراطية أو فشلها. وحتى عندما تكون مساعدة المجتمع المدنى أشد فاعلية، فإنه لا يمكن توقع أن تحقق وحدها تحول نظام غير ديموقراطى إلى الديموقراطية. وتفهم الجهات المانحة ذلك، ومن ثم تقسم محفظة معونة الديموقراطية التى تقدمها فيما بين الأولويات المختلفة، إلى جانب تنمية المجتمع المدنى، بما فى ذلك إجراء انتخابات حرة عادلة وإقامة مؤسسات ديموقراطية للدولة. وثانيا، تتباين أهمية منظمات المجتمع المدنى فى مقابل الأحزاب السياسية، تباينا كبيرا حتى بين الديموقراطيات الراسخة. ففى البلدان الأوروبية مثلا، اتجهت منظمات المجتمع المدنى تاريخيا للعمل من خلال الأحزاب السياسية للتأثير على عملياتها الداخلية، بدلا من التأثير المباشر على أداء مؤسسات الحكومة. بمعنى آخر، يقوم كثير من النظم الديموقراطية على مجتمع سياسى قوى، لكن ذلك إلى جانب مجتمع مدنى ضعيف وتابع نسبيا.

وفى المناطق قيد الدراسة هنا، تتفاوت تأثيرات مساعدة المجتمع المدنى على الديموقراطية الشاملة بعض الشيء، ولكن يشير الدليل باستمرار إلى أن مثل هذه المساعدة وحدها لا يرجح أن تكون عاملا رئيسيا. ففى مصر وفلسطين، ينفى القادة غير الديموقراطيين معظم قدرة المعونة على تشجيع الديموقراطية. وفى كلا المكانين، توافق الدعم الغربى النامى المقدم للمجتمع المدنى طوال التسعينيات مع ركود أو حتى تراجع فى مجال التحرر السياسى. وفى رومانيا، يجد الناشطون فى المنظمات غير الحكومية أنفسهم محبطين نتيجة لعدم قدرة قطاع المنظمات غير الحكومية الجديد الذى يتسم بالمصداقية على تحسين الأداء الضعيف لأقصى حد لسلسلة من الحكومات الرومانية وما صحب ذلك من فقدان المواطنين الثقة بالديموقراطية. وفى جنوب أفريقيا، كما سبق ذكره، كانت حركة اجتماعية واسعة، وليس منظمات المناصرة غير الحكومية، هى التى تولت القيادة فى محاربة الفصل العنصرى. وفى عصر ما بعد الفصل العنصرى، لم يصبح قطاع منظمات المناصرة غير الحكومية قوة رئيسية فى الحياة السياسية الجديدة فى البلد. وفى بيرو، تصدرت منظمات المناصرة غير الحكومية صفوف الكفاح الأولى ضد فوجيمورى، ولكنها لم تكن بمفردها إلا فى النادر؛ فقد اشتركت فى ذلك شخصيات بارزة من المعارضة السياسية وحكومات أجنبية معنية ومؤسسات دولية. وحتى فى الفلبين، نجد أن قطاع المنظمات غير الحكومية القوى الذى ساعد على الاطاحة بالرئيس ماركوس فى منتصف الثمانينيات قد اصطدم مؤخرا بالحدود المفروضة على قدرته على التصدى لأوجه قصور الديموقراطية فى ظل رئيس ينزع لرفع شعارات ديماجوجية.

وبالرغم من عدم استطاعة المجتمع المدنى القوى وحده ضمان الديموقراطية بمفرده، فإنه يستطيع بوضوح ان يساهم فى زيادة التعددية فى النظام السياسى. ومع ذلك، يمكن

لجماعات المصالح غير المنظمة رسميا كأحزاب سياسية والتى لا تطمح إلى القيام بدور فى الدولة، أن تؤثر على قرارات الحكومة. وفى البلدان التى ينتظم فيها المجتمع المدنى، يرجح الاستماع إلى مطالب أكثر، ويمكن لجماعات مصالح أكثر أن يكون لها رأى. ولكن الأدلة المستمدة من فصول هذا الكتاب، وإن كانت تبدو بعيدة عن أن تكون حاسمة، تثير الشكوك حول المساهمة فى تعدد ذلك النوع من المجتمع المدنى الذى تولده مساعدة الديموقراطية. ويبدو أن مساعدة الديموقراطية الموجهة إلى المنظمات غير الحكومية تعزز تعددية تنظيمية أكثر منها سياسية. وقد أدت السياسة التى يتبعها كثير من الجهات المانحة، لتشجيع أعداد كبيرة من المنظمات غير الحكومية من خلال تقديم العديد من المنح الصغيرة وتروج فى الوقت نفسه لنطاق ضيق من أنواع وتوجهات للمنظمات غير الحكومية، إلى نشوء مجتمعات مدنية أقل تعددية مما توحى بها الأرقام. وهذا هو الاستنتاج الذى توصل إليه كويجلى عند النظر إلى أوروبا الشرقية وتوصل إليه أوتاوى بالنظر إلى إفريقيا. وتتجه منظمات المجتمع المدنى التى تدعمها الجهات المانحة إلى التشابه بصورة كبيرة فى التوجه السياسى، وطبيعة موظفيها، وفى المطالب، وبذا تفشل فى أن تعكس المدى الكامل للمصالح فى المجتمع.

وفضلا عن ذلك، فإن للجهات المانحة مصالحها وتحيزاتها الخاصة، مما جعلها تستبعد أنواعا معينة من المنظمات السياسية من مساعدة المجتمع المدنى. فخلال الحرب الباردة، لم يحصل المواطنون والمنظمات من يسار الوسط على أى معونة من الولايات المتحدة أو من بعض بلدان أخرى، حتى عندما قامت هذه الجماعات بدور رئيسى فى تحقيق التغيير السياسى الذى قرّب بلادهم من الديموقراطية. ويشير باسومبيرو وشفتر إلى أنه خلال الحرب الباردة، تم استبعاد منظمات شعبية مهمة فى أمريكا اللاتينية من المساعدة الأمَريكية بسبب تطلعها اليسارى الذى كان شائعا بين المنظمات الشعبية فى ذلك الوقت. ويبين برور والسيد أن مصر وفلسطين تواجهان مشكلة مشابهة حاليا، نظرا لأن المنظمات الاسلامية تستبعد تلقائيا من الحصول على معونة المجتمع المدنى، حتى لو كان محور تركيز أنشطتها ينصب على الجوانب الخيرية والتنموية أكثر من السياسية.

بالطبع من الصعب على الولايات المتحدة أو أى بلد ديموقراطى أخر تقديم المساعدة والعمل عن كثب مع منظمات تتبنى أيديولوجيات، هى طبقا للتعريف الغربى، معادية للديموقراطية. ولكن عندما تكون لهذه المجموعات جماهير كبيرة وعندما تعتبرها أعداد كبيرة من القوى الفاعلة المحلية شرعية، قد يكون لاستبعادها تأثير سلبى على نشر الديموقراطية. وتاريخيا، وفى بلدان ديموقراطية كثيرة، كانت المنظمات ذات الشعبية الكبيرة والتوجهات الاشتراكية أو الجماهيرية، مثل نقابات العمال، هى التى حولت الديموقراطية من منافسة بين النخب إلى عملية يشترك فيها السكان جميعا[1]. وفى بلدان

كثيرة، قد تسهم تكاليف تصميم عنصر المجتمع المدنى فى برامج الديموقراطية أساسا حول منظمات تركز صراحة على الديموقراطية، فى إضفاء طابع نخبوى على منظمات المجتمع المدنى، وتحرمها من الدعم الجماهيرى ومن ثم تحكم عليها بعدم الفاعلية. وهذا ليس مأزقا سهلا يمكن للجهات المانحة حله، ولكن طريقة معالجته قد تحدد ما إذا كانت مساعدة المجتمع المدنى تساهم فى الديموقراطية أو فى مجرد تكاثر منظمات جديدة.

مشكلات التنفيذ

تتطلب مساعدة المجتمع المدنى تعاونا وثيقا فيما بين المنظمات التى تتفاوت تفاوتا كبيرا فى الحجم وأسلوب العمل والمتطلبات. والعلاقات فيما بينها صعبة حتما. فمن جانب، هناك وكالات الجهات المانحة - وهى مؤسسات كبيرة نسبيا، بيروقراطية عادة. وفضلا عن ذلك، فإنه بالرغم من أن منظمات الجهات المانحة تحاول التأثير على السياسات والأوضاع فى بلدان أخرى، فإنها خاضعة للمساءلة ليس أمام مواطنى وحكومات المجتمعات المستهدفة، ولكن أمام دولها الأصلية. ومن جانب آخر، تتجه المنظمات غير الحكومية المستفيدة من مساعدة المجتمع المدنى إلى أن تكون منظمات مبتدئة صغيرة وقادتها من ذوى الخبرة فى المشروعات ولديها عدد صغير من الموظفين؛ وغالبا ما تحمل بصمات أساليب مؤسسيها، ومن ثم، لها خواصها الذاتية. ولدى الجهات المانحة متطلبات محاسبية صارمة ونظم رسمية للموافقة على المشروعات والمنح، ويتعين تلبية معاييرها من أجل الخضوع للمحاسبة والتقييم. وتواجه المنظمات غير الحكومية المتلقية صعوبة فى تطوير خبرة تلبى تلك المتطلبات؛ وإذا ما تركت لما تراه، تتجه إلى ما كان معروفا فى عصر الفصل العنصرى فى جنوب إفريقيا باسم «محاسبة الكفاح» وهو نظام فضفاض للرقابة المالية قبلته الجهات المانحة من المنظمات العاملة فى ظل ظروف الكفاح الخطرة ضد الفصل العنصرى، ولكنها رفضته فى معظم الحالات.

إن التزاوج غير المتكافئ بين الجهات المانحة والمتلقين يثير مشكلات كثيرة فى التنفيذ. وتشتكى المنظمات غير الحكومية التى تصمد للعمل فى بيئات سياسية مائعة بصورة كبيرة من أن صرامة الجهات المانحة فى التنفيذ غالبا ما تجعل من الصعب انتهاز الفرص والاستجابة إلى التحديات الجديدة. وتحاج بأن ممانعة بعض الجهات المانحة فى التنازل عن الرقابة الحقيقية على طبيعة وتوجه أنشطة المنظمات غير الحكومية، لصالح هذه المنظمات نفسها، يعرقل تنمية الثقة بها. وتؤكد أن الاتجاه المستمر لكثير من الجهات المانحة لتحديد أولويات البرامج مقدما يؤدى إلى أنشطة لا تتمشى مع واقع أو متطلبات المجتمعات المتلقية. ويورد بتريسكو وكويجلى تفاصيل أوجه قصور كثيرة فى تنفيذ البرنامج القائد للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لدعم المجتمع المدنى فى أوروبا الشرقية،

برنامج شبكة الديموقراطية. بل يذهب جولب إلى أعمق من ذلك فى نقده طرق التنفيذ التى تتبعها الوكالة الأمريكية، ويتتبع المشكلة إلى الأسباب التى تتراوح من الإفراط فى الاعتماد على المستشارين الغربيين إلى دورة المشروع الإدارية الصارمة إلى نظام التقييم المتشبث بالأرقام وغير المرن. وتتضح من معظم الفصول الواردة هنا الحاجة إلى إجراء تحسين فى هذا المجال. فالمؤسسات الخاصة أفضل بعض الشيء من الوكالات الحكومية فى التصدى لهذه المشكلات لأن بإمكانها أن تكون أكثر مرونة فى قواعدها ويمكن أن تخاطر بأموالها وهو ما لا يمكن أن تفعله الوكالات الحكومية بأموال دافعى الضرائب(٢).

ولا تثقل إجراءات تقديم المنح المرهقة ومتطلبات الإبلاغ كاهل المنظمات غير الحكومية القليلين المثقلة بالعمل بموظفيها المحدودين فحسب، بل تعلم المنظمات التحدث بلغة ليست لغة مجتمعاتها، ولكن لغة الجهات المانحة. فقد وضعت هذه الجهات برامج للتدريب لتعليم المنظمات غير الحكومية تلك اللغة فى بلدان ومناطق كثيرة، كما تشير الفصول. إن استخدام اللغة يساعد على العلاقات مع الجهات المانحة، ولكنه يمكن أن يعقد العلاقات مع مجتمعات المنظمات غير الحكومية نفسها مما يثير الشك ويجعل المنظمات هدفا سهلا لسخرية الحكومات المعادية. وتشير راسيلس وبتريسكو وجولب إلى أن المنظمات غير الحكومية لا تؤمر فقط بكيفية كتابة مقترحاتها، بل تؤمر أيضا بما تطلبه. وفى بحثنا، يؤكد تماثل بيانات الأهداف التى تصدرها المنظمات غير الحكومية حول العالم وجود لغة عالمية لهذه المنظمات لا تدين لمشكلات محددة أو سمات ثقافية لبلدان بذاتها. ومن ثم إلى أى مدى يمكن الاستمرار فى اعتبار المنظمات غير الحكومية ممثلة للحاجات والطلبات الحقيقية أكثر منها آراء للأجانب عن ما هو خير للمجتمع؟ وكلما كانت بعض برامج التدريب ناجحة من وجهة نظر الجهات المانحة، خاطرت بخلق حاجز بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع.

كما تؤثر الخيارات الأخرى التى تقوم بها الجهات المانحة لإدارة مساعدة المجتمع المدنى على العلاقة بين المنظمات غير الحكومية ومجتمعاتها. وأحد هذه الخيارات هو اختيار الوسطاء الذين تعتمد عليهم الوكالات الكبيرة عند مساعدة المنظمات غير الحكومية المحلية. إذ تعتمد الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على المنظمات غير الحكومية الأمريكية والمقاولين لتوفير المساعدة التقنية وفى بعض الأحيان للإشراف على تقديم المنح بالفعل؛ وقد اختار الاتحاد الأوروبى فى أوروبا الشرقية بدلا من ذلك إقامة شبكة من مؤسسات تنمية المجتمع المدنى المحلية، تمول من خلالها المنظمات غير الحكومية المحلية. وبينما لم تستقر بعد سلطة مؤسسات المجتمع المدنى هذه التى يكفلها الاتحاد الأوروبى، فإنها فى موقع بداية أفضل من مقاولى الولايات المتحدة الكبار.

إن مشكلات التنفيذ بالغة الأهمية ولكن علاجها ممكن إلى حد كبير، بالرغم من أن

التغيير صعب عادة نظرا للأوامر البيروقراطية للممولين. وينبغي للجهات المانحة أن تضاعف من تركيزها على أن تحقق في التطبيق ما يشكل عادة مجموعة تم التدرب عليها من المبادئ التي ينصح بها: المرونة والرقابة المحلية والاستجابة للأوضاع المحلية والمخاطرة وما شابه ذلك. وبصفة عامة، يمكن تمييز التطور الإيجابي. لقد بدأ التصدي لعيوب التنفيذ، وكان ذلك في جزء كبير منه بسبب أن المنظمات غير الحكومية على الجانب المتلقي بدأت في استخدام مهاراتها في المناصرة للضغط من أجل التغيير في المنظمات التي تدعمها.

ولكن هناك مشكلات أساسية أخرى في تنفيذ مساعدة المجتمع المدني لا يمكن حلها بسهولة أو حتى تحسينها، ويرجح أن تظل مشكلة. وبصفة خاصة، من الصعب تفادي التصادم بين مصلحة البلد المانح في تشجيع الديموقراطية ومصالحه الأخرى في السياسة الخارجية. ويقدم الشرق الأوسط أمثلة وفيرة، كما يبين السيد وبرور، ولكنه ليس حالة فريدة. فالتزام الولايات المتحدة بتشجيع الديموقراطية، ومن ثم، بتشجيع المجتمع المدني في تلك المنطقة يوازنه التزامها بالحفاظ على علاقات صداقة مع الحكام العرب أصحاب الحكم المطلق المعتدلين الذين يدعمون عملية السلام بين العرب وإسرائيل والرغبة في الحفاظ على وصول فوري إلى بعض من أكبر احتياطيات النفط في العالم. وفي هذه البيئة الحساسة، أصبح صانعو سياسة الولايات المتحدة على وعي تام بتأثير منظمات المجتمع المدني القوية الذي يحتمل أن يزعزع الاستقرار. والرسميون حريصون بصفة خاصة على اختيار المجموعات المؤهلة للحصول على المساعدة، وهو ما يقلل تأثير البرامج.

التطلع إلى الأمام

في التسعينيات، تم تنفيذ أول جيل من معونة المجتمع المدني عبر العالم النامي وعالم ما بعد الشيوعية. وخلال ذلك العقد، ترسخت فكرة تشجيع المجتمع المدني في كل أنحاء مجتمع المعونة الدولي، وتم انطلاق عدد كبير من برامج المجتمع المدني، وتضاعفت بصورة مثيرة المنظمات غير الحكومية في عشرات من البلدان المتلقية للمعونة. ومع مجئ القرن الجديد، أخذت الجهات المانحة تتساءل عما حققته معونة المجتمع المدني من الجيل الأول وكيف يمكن المضي قدما إلى الأمام؟

من الواضح أن المعونة ساعدت في بلدان كثيرة على غرس فكرة أن المجتمع المدني له دور مشروع في التنظيم والإدارة. فقد ساعدت المعونة بدون شك على، أو حتى استحثت، ازدهار المنظمات غير الحكومية في العديد من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال. وكان لبعض المنظمات غير الحكومية الجديدة تأثير إيجابي على السياسة، وقدمت خدمات اجتماعية اقتصادية حيوية وعملت كساحة لتدريب آلاف الناشطين المدنيين. بيد أنه، من

الواضح الآن أن تنمية المنظمات غير الحكومية لا يعادل تنمية المجتمع المدنى. ففى كثير من البلدان التى تمر بمرحلة انتقال حيث يوجد مئات أو حتى آلاف من المنظمات غير الحكومية، لاتزال السمات الأساسية للحياة الديموقراطية القوية - المشاركة الواسعة للمواطنين وإيمان الرأى العام الراسخ بالديموقراطية والأنماط الدينامية للخضوع للمحاسبة والتفاعل بين الدولة والمجتمع - غائبة بصورة تدعو للأسى.

ولم يتخذ الجيل التالى لمعونة المجتمع المدنى شكلا له بعد. ويعزف الكثير من الجهات المانحة عن المضى فى زيادة دعمها للمنظمات غير الحكومية، غير واثقة بشأن قيمة الاستمرار فى نفس الطريق، على الأقل فى بعض البلدان، وبشأن ما إذا كانت هناك فرص كبيرة لبرامج جديدة للمنظمات غير الحكومية. وفضلا عن ذلك، ليس هناك ضمان لبقاء كل أو معظم ما تم إنجازه طوال السنوات العشر الماضية. إن العالم الجديد للمنظمات غير الحكومية فى بلدان كثيرة عالم هش، وسوف يزداد وضوح تعرضه للتأثر عندما تخرج بلدان أكثر من برامج مساعدة التنمية المنكمشة، وتصرخ الأزمات الإنسانية الجديدة طلبا للمساعدة.

وتثير الحالة غير المؤكدة «للموجة الثالثة» للديموقراطية قلقا عميقا حول التوجه والشكل الملائمين لمعونة المجتمع المدنى. لقد بنى الجيل الأول لبرامج المجتمع المدنى على رؤية أوائل التسعينيات لموجة عريضة سريعة لنشر الديموقراطية حول العالم، حيث اتخذت قطاعات المنظمات غير الحكومية المنتشرة بسرعة مكانها فى عمليات تشجيع الديموقراطية. ومع ذلك، لم ينجز سوى عدد صغير من البلدان - نحو اثنا عشر بلدا من البلدان الغنية نسبيا فى وسط أوروبا وشرقى أسيا والمخروط الجنوبى لأمريكا اللاتينية ـ انتقالا من هذا النوع.

أما الغالبية العظمى المكونة من حوالى مائة بلد فى أمريكا اللاتينية وإفريقيا وأوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتى السابق وأسيا والشرق الأوسط التى شهدت انفتاحا سياسيا فى الثمانينيات أو أوائل التسعينيات والتى اعتبرها المجتمع الدولى فى حالة «انتقال ديموقراطى» فى الحقيقة، فتحوم فى منطقة رمادية تقع فى مكان ما بين الديموقراطية والدكتاتورية. فهى شبه استبدادية أو أنها على أفضل الأحوال مجرد وصلة إلى نوع أو آخر من الديموقراطيات - ديموقراطيات انتخابية أو ديموقراطيات تفويض أو ديموقراطيات غير ليبرالية أو ديموقراطيات جزئية. ذلك أن لها أشكالا ديموقراطية، إلا أن الجوهر الديموقراطى فيها محدود. وفى مثل هذه البلدان، تتفاوت الأدوار المثلى أو حتى المحتملة للمجتمع المدنى الناشئ. وفى بعضها، تكافح مجموعات المجتمع المدنى لمجرد المساعدة على الحفاظ على القليل من المساحة السياسية. وفى بلدان أخرى، مثل فنزويلا وإكوادور وبوليفيا، يشكل المجتمع المدنى جزءا من صعود أشكال جديدة من رد الفعل الجماهيرى (وفى بعض الأحيان غير الديموقراطى) على الأداء الضعيف للنظم

الديموقراطية. ولا شك، إن أدوار المجتمع المدنى فى المنطقة الرمادية الانتقالية الجديدة ستتنوع بقدر تنوع الديموقراطيات الجزئية التى تشكل تلك المنطقة. أما ما هو مؤكد، فهو أن هذه الأدوار لن تتطابق بصورة خالصة مع الرأى المثالى عن المجتمع المدنى باعتباره منطقة مشاركة مدنية حميدة تستحث اندفاع المانحين الأول لهذا المجال.

باختصار، إن الجهات المانحة التى تسعى لتنفيذ التزامها بتشجيع المجتمع المدنى لا تجد أمامها طريقا واضحا. وينبغى لها، بدلا من ذلك، البناء على بعض الدروس الأساسية التى نجمت عن الخبرة الأخيرة. إذ ينبغى لها أولا إيلاء اهتمام جدى ومستدام إلى مواصلة دعمها. ولا يعنى هذا مجرد مساعدة المنظمات غير الحكومية على تحديد كيفية توليد الموارد من مجتمعاتها الخاصة. وهو يعنى كذلك فتح النقاش حول ما إذا كان النموذج الغربى للمنظمات غير الحكومية المحترفة يلائم بصورة واسعة البلدان النامية، فى ضوء التكاليف المرتفعة نسبيا لكثير من مثل هذه المنظمات بالنسبة للاقتصادات المحلية، ومناقشة بدائل قد تناسب على نحو أفضل المجتمعات المضيفة.

ثانيا، ينبغى للجهات المانحة أن تأخذ بجدية التحديات المتعلقة بتحسين أساليبها الأساسية لتنفيذ معونة المجتمع المدنى. إن أوجه القصور فى الأسلوب – بما فى ذلك التصلب البيروقراطى وتجنب المخاطرة وفرض أولويات ومناهج خارجية – معروفة جيدا الآن، ومع ذلك لا يتصدى الكثير من الجهات المانحة لهذه المشكلات. إن الضغط من أجل خضوع أكبر للمساءلة فى البلدان التى تتلقى المعونة ينبغى أن يصاحبه خضوع أكبر للمساءلة من قبل مقدمى المعونة، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمجتمعات التى يساعدونها.

ثالثا، ينبغى لمقدمى المعونة مواصلة توسيع مدى المنظمات التى يسعون إلى مساعدتها فى برامج المجتمع المدنى. وعندما حدث ذلك، فإن امتداد المعونة من المنظمات غير الحكومية المناصرة للصالح العام إلى المنظمات غير الحكومية التى تركز على القضايا الاجتماعية الاقتصادية كان عادة مفيدا. وينبغى للجهات المانحة أن تركز أكثر على حفز المنظمات غير الحكومية الناشئة على العمل فى ترابط مع قطاعات أخرى من المجتمع المدنى والتوسع فى المعونة التى تقدمها للمجتمع المدنى لتشمل مجموعات أخرى بخلاف المنظمات غير الحكومية.

وأخيرا، حان الوقت ليتخلص دعاة الديموقراطية من فكرة أن الكثير من عمليات الانتقال السياسى التى تجرى الآن حول العالم يمكن فهمها على نحو أفضل على أنها ممرات عبور على امتداد تسلسل متوقع من المراحل، من الانفتاح السياسى إلى تدعيم الديموقراطية. وحيثما كانت عمليات الانتقال ناجحة تماما، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقوم بدور فى تحسين سياسات الحكومات. ولكن فى البلدان التى تنكمش فيها المساحة السياسية، قد تصبح المنظمات غير الحكومية أشد فاعلية باعتبارها المنشقين

الجدد، الذين يحافظون على الرؤية الديموقراطية حية. وينبغي أن تعترف الجهات المانحة بالتغاير العميق في خواص عمليات الانتقال المجربة وتحاول فهم أشكال وأدوار المجتمع المدني ومساعدة المجتمع المدني في ضوء ذلك. وبهذا فقط يمكنها أن تتمشى مع الدوافع التي تستحق الثناء لمحاولة دعم ما يمكن أن يشكل في النهاية جزءا حاسما من المجتمعات الديموقراطية، حيث تكون المعونة جديرة بالقيام بهذه المهمة المعقدة.

ملاحظات

١ ـ انظر Dietrich Ruschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

٢ ـ بالنسبة للفروق بين الأساليب العامة والخاصة لتقديم المعونة، انظر Thomas Carothers, "Aiding Post-Communist Societies: A Better Way?" *Problems of Post-Communism*, September-October 1996, pp. 15-24.

الببليوغرافيا

تركز هذه القائمة على الكتابات التى تدور حول معونة المجتمع المدنى وليس عن المجتمع المدنى والمنظمات غير الحكومية بصفة عامة. وهى تتألف أساسا من مصادر ثانوية ولا تشمل سوى عدد صغير من وثائق عديدة أصدرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومنظمات أخرى تقدم المعونة عن برامجها المكرسة للمجتمع المدنى.

Abramson, David M. "A Critical Look at NGOs and Civil Society as Means to an End in Uzbekistan," *Human Development*, vol. 58, no. 3 (Fall 1999): 240-51.

Albright, Madeleine. *Focus on the Issues: Strengthening Civil Society and the Rule of Law*. Washington, D.C.: U.S. Dept. of State, 2000.

Arruda, Marcos. *NGOs and the World Bank: Possibilities and Limits of Collaboration*. Geneva: NGO Working Group on the World Bank, 1993.

Bebbington, Anthony, and Roger Riddell. "The Direct Funding of Southern NGOs by Donors: New Agendas and Old Problems," *Journal of International Development*, vol. 7, no. 6 (1995): 879-93.

Bebbington, Anthony, et al. *Non-Governmental Organizations and the State in Latin America*. New York: Routledge, 1993.

Bernard, Amanda, et al. *Civil Society and International Development*. Paris: OECD, Development Centre, 1998.

Bernbaum, Marcia, and Guillermo Marquez. *Final Evaluation of USAID/DR Strengthening Civil Society Activity*, USAID Document no. PD-ABN-518. Santo Domingo: USAID Mission to Dominican Republic, December 1, 1996.

Bhat, M.K. Life Goes *On-Sustainability of Community Development Programs and the Withdrawal of NGO Support: An Enquiry into Expectations and Implications. London:* Center for Innovation in Voluntary Action and Bangalore Consultancy Office, 1999.

Biekart, Kees. *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic in Central America. Amsterdam;* Transnational Institute, 1999.

Blair, Harry. "Donors, Democratisation and Civil Society: Relating Theory to Practice," in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too close for Comfort ?* New York: St. Martin's Press, 1997: 23-42.

Blair, Harry, and John Booth, et al. *Civil Society and Democratic Development in El Salvador : A CDIE Assessment,* USAID Document no. PNABU0449. Washington, D.C.: USAID, March 1, 1995.

Blair, Harry, and Joel Jutkowitz. *Civil Society and Democratic Development in Bangladesh,* USAID Working Paper no. 212. Washington, D.C.: USAID Center for Development Information and Evaluation, 1994.

Bratton, Michael, "Non-Governmental Organizations in Africa: Can They Influence Public Policy?" *Development and Change,* vol. 21 (1990): 87-118.

Brown, David. *Report on Southern NGO Capacity Building Issues as Observed by Nine NGO Support Organizations.* Boston: Institute for Development Research, 1997.

Burma Center Netherlands and Transnational Institute. *Strengthening Civil Society in Burma: Possibilities and Dilemmas for International NGOs.* Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books, 1999.

Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

_______, "Think Again: Civil Society," Foreign Policy, no. 117 (Winter 1999/ 2000): 18-29.

_______, "Western Civil-Society Aid to Eastern Europe and the Former Soviet Union," *East European Constitutional Review,* vol. 8, no. 4 (Fall 1999): 54-62.

Chandler, David. "Democratization in Bosnia: The Limits of Civil Society Building Strategies," *Democratization,* vol. 5, no. 4 (Winter 1998): 78-102.

Clark, John D. *Civil Society Participation in World Bank Country Assistance Strategies: Lessons from Experience, FY 97-98.* Washington, D.C.: World Bank, 1998.

Clayton, Andrew, ed. NGOs, *Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional societies* Chippenham: INTRAc, 1996.

Cohen, John M. "Foreign Advisors and Capacity Building: The Case of Kenya," *Public Administration and Development,* vol. 12 (1992): 493-510.

Conroy, Michael E., Douglas L. Murray, and Peter M. Rosset. *A Cautionary Tale: Failed U.S. Development Policy in Central America.* Boulder: Lynne Rienner, 1996.

Diamond, Larry. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives.* New York: Carnegie Corporation of New York, 1995.

Draimin, Tim. *Strengthening Civil Society: The Role of Southern Foundations.* New York: Synergos Institute, 1999.

Dulany, Peggy. How *Community Development Foundations Can Help Strengthen Civil Society.* New York: Synergos Institute, 1993.

Eade, Deborah. *Development, NGOs, and Civil Society.* Oxford: Oxfam, 2000.

Edwards, Michael, and David Hulme. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World.* Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1996.

Ekiert, *Grzegorz. Civil Society from Abroad: The Role of Foreign Assistance in the Democratization of Poland.* Cambridge, Mass.: Weatherhead Center for Internaitonal Affairs, Harvard University, 2000.

Figueredo, Roberto, Rhys Payne, et al. *Strengthening NGOs for Democratization and Sustainable Development in Morocco: An NGO Assessment,* USAID Document no. PN-ABY-781. Washington D.C.: USAID Center for Democracy and Governance, February 1996.

Fine, Robert, and Shirin Rai, eds. "Special Issue: Civil Society: Democratic Perspectives," *Democratization,* vol. 4, no. 1 (Spring 1997).

Foley, Michael. "Laying the Groundwork: The Struggle for Civil Society in El Salvador," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* vol. 38, no. 1 (Spring 1996): 67-104.

Foley, Michael W., and Bob Edwards. "The Paradox of Civil Society," *Journal of Democracy,* vol. 7, no. 3 (July 1996): 38-52.

Fowler, Alan. "Building Partnerships between Northern and Southern Development NGOs: Issues for the Nineties," *Development,* no. 1 (1992): 16-33.

______. "Non-governmental Organizations as Agents of Democratization: An African Perspective," *Journal of International Development,* vol. 5, no. 3 (1993): 325-39.

______. "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and southern Africa," *Development Policy Review,* vol. 9 (1991): 53-84.

Fox, Leslie. *Strengthening Civil Society Financing in Development: The Role of Official Development Assistance.* Washington, D.C.: Overseas Development Council and Synergos Institute, 1995.

Fox, Leslie, and Bruce Schearer, eds. *Sustaining Civil Society: Strategies for Resource Mobilization.* Washington, D.C.: CIVICUS, 1997.

Freres, Christian L. *The European Union's Civil Society Co-operation with Latin America.* Madrid: AIETI, 1998.

Gasparini, Alberto and Vladimir Yadov, eds. *Social Actors and Designing the Civil society of Eastern Europe.* Greenwich, Conn.: JAI Press, 1995.

Gregorio-Medel, Angelita, Ana Maria O. Clamor, and Sixdon C. Macasaet. *Coalition Assessment: USAID Civil Society Program* (Philippines), USAID Document no. PN-ACF-110. Washington, D.C.: UDAID Center for Democracy and Governance, April 1998.

Hadenius, Axel, and Fredrik Uggla. "Making Civil Society work, Promoting Democratic Development: What Can States and Donors do?" *World Development,* vol. 24, no. 10 (October 1996): 1621-40.

Hafez, Kai. *The Role of NGOs in tne Development of Civil Society, Europe and the Arab Countries: Proceeding of a Seminar Held in Amman, Jordan on December 6-7, 1997.* Vienna: Bruno Kreisky Forum,1999.

Hansen, Gary. *Constituencies for Reform: Strategic Approaches for Donorsupported Civic Advocacy Programs,* USAID Program and Operations Assessment Report no. 12, USAID Document no. PN-ABS-544. Washington, D.C.: USAID Center for Development Information and Evaluation, February 1996.

Hansen, Gary, and Michael Calavan. *The Development of Civil Society in Thailand: Donor Approaches and Issues,* USAID Working Paper, no. 210. Washington, D.C.: USAID Center for Development Information and Evaluation, 1994.

Hately, Lynne, and Kamal Malhotra. *Between Rhetoric and Reality: Essay on Partnership in Development.* Ottawa: North-South Institute, 1997.

Haynes, Jeff. *Democracy and Civil Society in the Third World.* Malden, Mass.: Polity Press, 1997.

Hearn, Julie. *Foregn Aid, Democratisation, and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana, and Uganda.* Brighton, UK: Institute of Development Studies, University of Sussex, 1999.

_____. "The NGO-isation of Kenyan Society: USAID & the Restructuring of Health Care, "*Review of African Political Economy*, vol. 25,no. 75 (March 1998): 89-100.

Heilman, Lawrence C., and Frank R. Pavich. *Final Report: Audit Evaluation and Project Support Fund-Independent Mid-Term Evaluation of the Democracy Network Program, Project No. 180-0249.83, Cooperation Agreement No. DHR-0032-A-00-5017,* USAID Document no. PD-ABP-229. Washington, D.C.: Management Systems International and USAID Center for Democracy and Governance, April 27, 1997.

Helmich, Henny and Jos Lemmers. "Civil Society and International Cooperation, "*Development,* no. 1 (1998).

Hernandez, Ricardo. "IDB-Civil Society Consultation in Mexico," *The Other Side of Mexico,* no. 45 (March-April 1996).

Heyzer, Noeleen, James V. Riker, and Antonio B. Quizon, eds. *Government-NGO Relations in Asia: Prospects and Challenges for People-Centered Development.* New York: St. Martin's Press, 1995.

Holloway, Richard. "The Unit of Development is the Organzation, Not the Project: Strategies and Structures for Sustaining the Work of Southern NGOs. "Paper prepared for Johns Hopkins University New Directions Workshop. Washington, D.C., 1997.

Howes, Mick. "Linking Paradigms and Practice; Key Issues in Appraisal, Monitoring and Evaluation of British NGO Projects, "*Journal of International Development,* Vol. no. 4 (1992): 375-96.

Hudock, Ann C. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Malden, Mass.: Polity Press, 1999.

_______. "Sustaining Southern NGOs in Resource-Dependent Environments," *Journal of International Development,* Vol. 7,no. 4 (1995): 653-67.

Hulme, David, and Michael Edwards, eds. *NGOs, States and Donors: Too Close for* Comfort? New York: St. Martin's Press, 1997.

Hyden, Goran. "The Role of Aid and Research in the Political Restructuring of Africa," in R.C. Crook and A.M. Jerve, eds., *Government and Participation: Institutional Development, Decentralization and Democracy in the Third World.* Bergen: Chr. Michelsen Institute, Dept. of Social Science and Development, 1991: 133-58.

Ibrahim, Saad Eddin. *Nurturing Civil Society at the World Bank : An Assessment of Staff Attitudes at the World Bank.* Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

Institute of Development Studies. *Summary Report of the Workshop on Civil Society and Foreign Aid.* Workshop Held at University of Sussex June 6-7, 1996.

INTRAC. Direct Funding From a Southern Perspective: Strengthening Civil Society? Oxford: INTRAC, 1998.

Johnson, R.W. "Destroying South Africa's Democracy: USAID, the Ford Foundation, and Civil Society," *The National Interest* (Fall 1998): 19-28.

Johnston, Michael. "Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform," *European Journal of Development Research,* vol. 10, no. 1 (June 1998): 85- 104.

Jutkowitz, Joel, Robert Asselin, and Stephen M. Brager. *Final Report: Evaluation of USAID Supported Civil Society of CSOs [Civil Society Organizations] in Nicaragua,* USAID Document no. XD-ABQ-661-A. Washington, D. C.: Development Associates, April 1999.

Keengwe, Maina. *NGO Roles and Relationships: Partnership Dilemmas for International and Local NGOs (in Kenya).* London: International Institute for Environment and Development, 1998.

Kilby, Patrick. "Human Rights, Aid and Civil Society," *Development Bulletin-Australian Development Studies,* Vol. 34, no. 2 (August 1995): 30. Kothari, Smitu. "Inclusive, Just, Plural, Dynamic: Building a Civil Society in the Third World," *Development in Practice,* vol. 9, no. 3 (May 1999): 246-60.

Macdonald, Laura. "Globalising Civil Society: Interpreting International NGOs in Central America, "*Millennium: A Journal of International Studies,* vol. 23, no. 2 (1994): 267-85.

_______. "A Mixed Blessing: The NGO Boom in Latin America, "*NACLA Report on the Americas,* vol. 28, no. 5 (March 1, 1995):30.

_______. *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America.* New York: St. Martin's Press, 1997.

Marcussen, Henrik Secher. "NGOs, the State and Civil Society," *Review of African Political Economy,* no. 23 (1996): 405-23.

Mendelson, Sarah E. *Democracy and NGO Strategies in Post-Communist Societies.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

Monshipouri, Mahmood. "Promoting Civil Society and Human Rights in the Third World: Global Changes, Setbacks, and Opportunities," *Journal of Third World Spectrum,* no. 3 (Spring 1996): 1-27.

Ndegwa, Stephen N. "Civil Society and Political Change in Africa: The Case of

Non-Governmental Organizations in Kenya," *International Journal of Comparative Sociology,* vol. 35, no. 1/2 (January 1994): 19-36.

______. The Two Faces of Civil Society: *NGOs and Politics in Africa.* Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1996.

O'Brien, David, and Luciano Catenacci. "Towards a Framework for Local Democracy in a War-Torn Society: The Lessons of Selected Foreign Assistance Programmes in El Salvador," *Democratization,* vol. 3, no. 4 (Winter 1996): 435-58.

Oloka-Onyango, J., and J. J. Barya. "Civil Society and the Political Economy of Foreign Aid in Uganda," *Democratization,* vol. 4, no. 2 (Summer 1997): 113-38.

Ottaway, Marina, and Theresa Chung. "Debating Democracy Assistance: Toward a New Paradigm," *Journal of Democracy,* vol. 10, no. 4 (October 1999): 99-113.

Pankhurst, Donna. "Striving for 'Real' Civil society: The Roles of International Donors and civil Society in Zimbabwe," *Global Society,* vol. 12 (May 1998): 197-219.

Pearce, Jenny. "Building Civil Society from the Outside: The Problematic Democratisation of Central America," *Global Society,* vol. 12 (May 1998): 177-96.

______. "NGOs and Social Change: Agents or Facilitators?" *Development in Practice,* vol. 3, no. 3 (October 1993): 222-23.

Peterson, Lisa. "Consolidating Democracy: Lessons We Are Learning From the Results of USAID Democratic Governance Programs in Africa." Presented April 23-25, 1996, Johannesburg.

Phillips, Ann L. "Exporting Democracy: German Political Foundations in Central-East Europe," *Democratization,* vol. 6, no. 2 (Summer 1999): 70-98.

Porter, Doug, and Patrick Kilby. "Strengthening the Role of Civil Society in Development? A Precariously Balanced Answer," *Australian Journal of International Affairs,* vol. 50, no. 1 (1996): 31-42.

Quigley, Kevin F.F. *For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

______, "Towards Consolidating Democracy: The Paradoxical Role of Democracy Groups in Thailand," Democratization, vol. 3, no. 3 (Autumn 1996): 264-86.

Reilly, Charles A., ed. *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration.* Boulder: Lynne Rienner, 1995.

Renshaw, Laura Roper. "Strengthening Civil Society: The Role of NGOs," *Development,* no. 4 (1994): 46-49.

Robinson, Mark. "Strengthening Civil Society in Africa: The Role of Foreign Politi-

cal Aid," *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin,* vol. 26, no. 2 (April 1, 1995): 70.

_______. *Strengthening Civil Society through Foreign Political Aid.* ESCOR Research Report, no. R6234. Sussex, U.K.: Institute of Development Studies, September 1996.

Roche, Chris. "NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Countries," *Development in Practice,* vol. 6, no. 3 (August 1996): 270.

Sampson, Steven. "The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania," in Chris Hann and Elizabeth Dunn, eds., *Civil Society: Challenging Western Models.* New York: Routledge, 1996: 121-42.

Siegel, Daniel David, and Jenny Yancey. *The Rebirth of Civil Society: The Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance.* New York: Rockefeller Brothers Fund, 1992.

Stamberg, Lou, et al. *USAID Support for NGO Capacity-Building: Approaches, Examples, Mechanisms,* USAID Document no. PN-ACE-381. Washington, D.C.: USAID Center for Democracy and Governance, July 1998.

Stiles, Kendall W. "Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms," *Global Governance,* vol. 4 (April-June 1998): 199-216.

Sullivan, Denis J. "NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society," *Journal of Palestine Studies,* vol. 25, no. 3 (1996): 93-100.

Swilling, Mark. "Political Transition, Development and the Role of Civil Society," *Africa Insight,* vol. 20, no. 3 (1990): 151-68.

Turner, J. Michael, and Yolanda Comedy. *Support to Decentralization and Civil Society in Mozambique,* USAID Document no. PN-ABX-969. Washington, D.C.: Management Systems International and USAID Center for Democracy and Governance, September 1995.

Tvedt, Terje. *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs & Foreign Aid.* Trenton, N.J.: Africa World Press, 1998.

USAID. *Civil Society and Democratic Development in Kenya: A CDIE Assessment,* USAID working Paper no. 213, USAID Document no. PN-ABX-8883. Washington, D.C.: USAID Center for Development Information and Evaluation, 1994.

_____. *Consultancy on NGO Sustainability: USAID/South Africa Policy, Guidance and Training,* USAID Document no. PD-ABS-008. Macro International and USAID Mission to South Africa, February 1999.

______. *Developing the Civil Society in Romania,* USAID Document no. PN-ABY-808. International Foundation for Electoral Systems, USAID Bureau for Europe and the New Independent States, and USAID Mission to Romania, 1994.

______. *Engaging Civil Society and Governments on the Greater Horn of Africa,* Participation Forum no. 18, USAID Document no. PN-ACB-018. Washington, D.C.: USAID Bureau for Policy and Program Coordination, April 25, 1996.

______. *Lessons in Implementation: The NGO Story-Building Civil Society in Central and Eastern Europe and the New Independent States,* USAID Document no. PN-ACA-941. Washington, D.C.: USAID Office of Democracy and Governance, October 1999.

U.S. General Accounting Office, National Security and International Affairs Division. *Promoting Democracy: Progress Report on U.S. Democratic Development Assistance to Russia,* USAID Document no. PC-AAA-687. February 1996.

Van Rooy, Alison, ed. *Civil Society and the Aid Industry.* London: Earthscan Publications, 1998.

Wedel, Janine R. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989-1998. Basingstoke: Macmillan,* 1998.

White, Gordon. "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground," *Democratization,* vol. 1, no. 3 (Autumn 1994): 375-90.

_____. "Civil Society, Democratization and Development (II): Two Country Cases," *Democratization,* vol. 2, no. 2 (Summer 1995): 56-84.

White, Jenny. "Civic Culture and Islam in Urban Turkey", in Chris Hann and Elizabeth Dunn, eds., *Civil Society: Challenging Western Models.* New York: Routledge, 1996: 143-54.

World Bank. "Cooperation between the World Bank and NGOs," *Transnational Associations* (November/December 1998): 284-96.

الفهرس

(*) يشير حرف (م) إلى «ملاحظة».

(ج)

(ح)

(خ)

(د)

(ر)

(ز)

(س)

(ش)

(ص)

(ع)

(ف)

(هـ)

(و)

(ى)

رقم الإيداع ١١١٠٠ / ٢٠٠٦

الترقيم الدولي I.S.B.N. 977 - 320 - 126 - 0

يقدم الكتاب صورة بانورامية عن دور المساعدات الأجنبية المقدمة للمجتمع المدنى فى نشر الديمقراطية: دواعيها وسياقها التاريخى وإنجازاتها وإخفاقاتها، ومتطلبات فاعليتها. وفى هذا، يناقش ما جرى فى هذا الصدد فى الشرق الأوسط وآسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا وشرق أوروبا، ويستخلص التحديات الأساسية فى هذه المناطق، والدروس المستفادة التى يمكن الانطلاق منها وما يتسم به الكتاب من اتساع النطاق الجغرافى الذى يغطيه، والتركيز على الجانب العملى، ودقة التحليل ومنهجيته، يجعل منه مرشدا لا غنى عنه فى هذا المجال الجديد للشؤون الدولية.

والمؤلفان مارينا أوتاوى وتوماس كاروذرز مديران مشاركان لمشروع الديمقراطية وحكم القانون فى مؤسسة وقف كارنيجى ولهما عدة دراسات فى مجال الديمقراطية والتغيير السياسى والمعونة الدولية فى البلدان النامية.

الناشر





مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام
التوزيع فى الداخل والخارج - وكالة الأهرام للتوزيع
ش الجلاء - القاهرة
مطابع الأهرام التجارية - قليوب - مصر